

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Grado en Derecho.

Facultad de Derecho.

Universidad de La Laguna.

Curso 2021/2022

Convocatoria: Julio

VÍAS PARA RECLAMAR POR EL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

*WAYS TO CLAIM FOR THE BREACH OF THE URBAN
DEVELOPMENT AGREEMENTS*



Realizado por la alumna D^a. Andrea Siverio Ligerio.

Autorizado por el profesor D. Francisco José Villar Rojas.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Área de conocimiento: Derecho Administrativo.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to study in detail the liability arising from the breach of urban development agreements and the legal channels provided to act against it, taking into account the administrative legal nature attributed to these instruments and their reciprocity.

The breach of this type of contract by de Administration may not only compromise its contractual liability, but may also give rise to a claim for the Administration's asset liability. As a consequence of this two totally divergent - although not incompatible - ways of acting in the face of this breach of the urban planning instrument are opened up.

The exercise of one or the other action will depend on the circumstances of the case, the concurrence of the established legal requirements and the state of the agreement, since in order to demand the extra contractual liability of the Administration there cannot be a previous contractual link between the Administration and the injured party.

However, the claim for this type of liability is not timeless, so for its correct exercise, the statute of limitation for each one of them must be taken into consideration, as well as the moment from which this period will begin to be taken into consideration.

Key Words: urban development agreements, breach of contract, contractual liability, patrimonial responsibility of the Administration, prescription.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como principal objetivo el estudio pormenorizado la responsabilidad que suscita el incumplimiento de los convenios urbanísticos y las vías legalmente previstas para actuar frente al mismo, teniendo en cuenta la naturaleza jurídico administrativa que se le atribuye a estos instrumentos y su reciprocidad.

El incumplimiento de este tipo de contratos por parte de la Administración no solo puede comprometer su responsabilidad contractual, sino que además puede provocar el surgimiento de una acción de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. Consecuencia de ello, es la apertura de dos vías totalmente divergentes -aunque no incompatibles- para actuar ante ese incumplimiento del instrumento urbanístico.

El ejercicio de una u otra acción dependerá de las circunstancias del supuesto, la concurrencia de los requisitos legales establecidos y del estado en el que se encuentre el convenio, puesto que, para que pueda exigirse la responsabilidad extracontractual de la Administración no puede existir vínculo contractual previo entre la Administración y el perjudicado.

Sin embargo, la reclamación de este tipo de responsabilidades no es atemporal, por lo que para su correcto ejercicio se deberá tomar en consideración el plazo de prescripción de cada una de ellas, así como el momento a partir del cual, dicho plazo empezará a contabilizarse.

Palabras clave: convenios urbanísticos, incumplimiento, responsabilidad contractual, responsabilidad patrimonial de la Administración, prescripción.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	2
2. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.	3
2.1. OBJETO	3
2.2. RÉGIMEN JURÍDICO	8
2.3. NATURALEZA JURÍDICA	12
2.4. LÍMITES Y VALIDEZ DE LOS CONVENIOS	13
3. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS.	16
3.1. INCUMPLIMIENTO DE LOS PARTICULARES	18
3.2. INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN	22
4. VÍAS PARA ACTUAR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO URBANÍSTICO	26
5. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA LA ACCIÓN	29
6. POSIBLES ALTERNATIVAS: LA VÍA CIVIL.	32
7. CONCLUSIONES	34
8. BIBLIOGRAFÍA	36

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo se sitúa en el ámbito de los Convenios Urbanísticos. En específico, se estudiará el incumplimiento de los mismos que, como patología del Derecho Administrativo, radica, sobre todo, en la reclamación de responsabilidad a las Administraciones Públicas, analizando las posibles vías para actuar frente al incumplimiento, así como su plazo y dies a quo, o lo que es lo mismo, la fecha a partir de la cual comienza a contar el plazo de prescripción para ejercitar las acciones derivadas del incumplimiento.

Para poder abordar este objetivo, nos centraremos en la regulación, tanto estatal como autonómica, de los Convenios Urbanísticos. Sin embargo, el incumplimiento de estos acuerdos entre Administración y particulares, se configura como una anomalía del Derecho, por lo que será la jurisprudencia la principal fuente legal a efectos de determinar el estatuto jurídico del incumplimiento.

A estos efectos, es importante delimitar el reparto de competencias establecido en nuestra Constitución de 1978, de manera que podamos centrar el marco teórico de los Convenios urbanísticos y su regulación; así como el objeto, naturaleza y límites de estos acuerdos convencionales.

Concretados los aspectos más generales de la figura objeto de estudio, nos centramos de lleno en lo que será la principal cuestión a analizar: el incumplimiento de estos acuerdos.

Como mencionaba GÓMEZ MANRESA M.F., “*la colaboración mediante los convenios se inspira en parte en la idea del do ut des*”¹. Esta expresión en un sentido literal significa lo siguiente “doy para que des”, y llevado a la práctica viene a establecer un régimen de reciprocidad entre las partes que suscriben en acuerdo, suscitando por lo tanto, dos distintas variantes de incumplimiento en función del sujeto que lo perpetúe.

¹ GÓMEZ MANRESA, M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 322.

Sin embargo, por una cuestión de recurrencia y singularidad el incumplimiento de la Administración cobrará mayor relevancia en el presente trabajo.

Para un correcto estudio sobre el régimen aplicable al incumplimiento, no podemos olvidarnos de determinar las posibles vías para actuar ante el incumplimiento y el plazo de prescripción de las acciones que el legislador prevé para garantizar al afectado una serie de garantías frente a la violación de lo acordado.

La práctica convencional se encuentra en periodo de auge, siendo uno de los instrumentos urbanizadores más utilizados en la actualidad²; por ello, cada vez con más frecuencia, encontramos supuestos en los que lo acordado en el convenio no es cumplido o existe un cumplimiento defectuoso y/o parcial por parte de uno de los firmantes. Si bien es cierto que, en algunos casos el incumplimiento no es imputable a una mala praxis por parte de los intervinientes.

La finalidad del presente trabajo no es otra que la de estudiar la responsabilidad de los agentes que intervienen en el proceso urbanizador a través del convenio urbanístico, de manera que podamos identificar en cada supuesto el tipo de responsabilidad que se pueda exigir.

2. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.

2.1. OBJETO

Los convenios urbanísticos se configuran como un sistema de gestión urbanística cuya utilización ha incrementado de forma gradual estos últimos años. Esto se debe, tal y como apuntaba ALONSO TIMÓN por la flexibilidad de su utilización, la idoneidad del

² Registro Centralizado de los convenios urbanísticos celebrados por las diferentes Administraciones Públicas canarias o sus entes instrumentales.

instrumento para convenir acuerdos entre Administración y particulares, y por su simplicidad³.

Aunque la definición exacta del concepto de convenio urbanístico es bastante discutida entre los autores, MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA delimita su consideración a “*un acuerdo de voluntades entre un sujeto que ejercita funciones públicas urbanísticas y un particular*”⁴.

Por su parte, el Tribunal Supremo lo ha definido como un “*instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares, que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general siendo su finalidad la de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada agrupación urbanística*”⁵.

De tales definiciones lo que destaca es la bilateralidad del convenio, su contribución al interés general y la autonomía de la voluntad que se le atribuye a las partes firmantes del mismo. Resaltan estas notas características puesto que, con posterioridad, serán las mismas las que delimiten los aspectos más relevante de la figura objeto de estudio, tales como su marco jurídico, naturaleza, alcance, límites -no solo a la propia figura como instrumento, sino también a su contenido, así como el régimen aplicable en caso de incumplimiento del acuerdo y las responsabilidades y efectos que puede ocasionar el mismo.

La celebración de estos convenios supone una manifestación del principio de participación ciudadana con el urbanismo, cuya finalidad, atiende generalmente a servir

³ ALONSO TIMÓN, A.J.: *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 57

⁴ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *Régimen jurídico de los convenios urbanísticos*, Ed. Comares, Granada, 2008, pág. 13.

⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de octubre de 2020, núm. 3501/2020 (ECLI: ES:TS:2020:3501)

como instrumento para combatir las lagunas jurídicas, sobre todo en los casos en los que “*la regulación legal esté inacabada o prevé expresamente la llamada al convenio, resolviendo de esta forma los problemas que las insuficiencias de la legislación urbanística plantea*”⁶. No obstante, la finalidad específica de los convenios fluctúa en función del tipo o la clase de convenio al que nos estemos refiriendo, puesto que cada uno de ellos opera con una finalidad distinta.

En nuestra legislación “*no existe un numerus clausus de los convenios urbanísticos*”⁷, por lo que, en virtud del principio de libertad de pactos que preside los mismos, podrán suscribirse tantos convenios como sean precisos siempre y cuando cumplan con los requisitos legales. Ahora bien, usualmente los convenios suelen dividirse en: convenios de planeamiento y convenios de gestión, aunque recientemente introduce la Ley del Suelo de Canarias una nueva modalidad de convenios urbanísticos denominados “convenios con efecto de plan” [art. 290.1. apartados e) y f) LSENPC]⁸.

Los convenios urbanísticos de planeamiento se constituyen como “*actos preparatorios de la modificación del planeamiento contemplado*”, es decir, el objeto principal de este tipo de acuerdos consiste en preparar una modificación o revisión del planeamiento vigente en ese momento. La finalidad de los mismos, expresa el Tribunal Supremo radica en la “*modificación de la ordenación urbanística existente*”, aunque atendiendo siempre al interés público y respetando el procedimiento específico para la modificación del planeamiento⁹.

La Administración y los particulares pueden convenir este tipo de convenios de forma libre y autónoma, aunque con sujeción a los límites que analizaremos con posterioridad, siempre y cuando estos no constituyan una limitación o coacción de la potestad de

⁶ BÉRTOLO GARCÍA, U.: “Los Convenios Urbanísticos”, *Revista Gallega de Administración Pública*, nº. 43, 2012, pág. 208

⁷ VILLAR ROJAS, F.J.; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022, pág. 177.

⁸ VILLAR ROJAS, F.J.; HERNÁNDEZ GONZALES, F.L.; GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *op. cit.*, pág. 176.

⁹ STS (Sala de lo Contencioso) de 29 de enero de 2020, núm. 274/2020 (ECLI:ES:TS:2020:274)

planeamiento. Así pues, no es admisible en Derecho “*la disposición de la potestad de planeamiento por vía contractual*”, impidiendo que las misma se encuentre limitada por lo acordado en convenio urbanístico¹⁰.

Por lo expuesto, lo pactado mediante convenio no vincula al planificador, puesto que este mantiene intacta su potestad discrecional de planeamiento, siendo esta indisponible e irrenunciable. Sin perjuicio de que, como consecuencia del no cumplimiento de lo convenido, nazca a favor del particular garantías indemnizatorias¹¹,

Por su parte, los convenios urbanísticos de gestión buscan establecer las condiciones mediante las cuales se procederá a la ejecución del planeamiento, así como el plazo previsto para lo mismo¹². En realidad estos convenios están dirigidos a gestionar o ejecutar el planeamiento que ya ha sido aprobado, por lo que, necesariamente deben establecer cláusulas o estipulaciones conforme al citado planeamiento¹³. Además, se encuentran sujetos al plan urbanístico que pretenden desarrollar, de manera que, lo dispuesto en el acuerdo no podrá ir dirigido a modificar el instrumento de ordenación¹⁴.

La legislación canaria establece el contenido y previsiones específicas (al margen de las que estipulen las partes) que habrán de figurar en el convenio, permitiendo que su contenido real pueda ser inscrito en el Registro de la Propiedad¹⁵.

En última instancia, debemos realizar una especial mención a los convenios con efecto de plan, que se incorporan en 2017 a la legislación autonómica a través del artículo 290 de la LSENPC, expandiendo de forma notoria el objeto de los convenios urbanísticos¹⁶.

¹⁰ STS (Sala de lo Contencioso) de 29 de enero de 2020, núm. 274/2020 (ECLI:ES:TS:2020:274)

¹¹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de febrero de 2021, núm. 169/2021 (RJ/2021/718)

¹² SENDIN GARCÍA, M.A.: *op. cit.*, pág. 30.

¹³ STS (Sala de lo Contencioso) de 29 de enero de 2020, núm. 274/2020 (ECLI:ES:TS:2020:274).

¹⁴ SENDIN GARCÍA, M.A.: *op. cit.*, pág. 30.

¹⁵ Art. 218 LSENPC.

¹⁶ GONZÁLEZ SANFIEL, M.A.: “Los convenios de gestión con efecto de plan”, en AA.VV (GONZALEZ SANFIEL, M.A., Dir.): *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2020, pág. 322.

Estos contratos se configuran como acuerdos convencionales con capacidad para “*modificar la ordenación pormenorizada de los instrumentos de ordenación*”¹⁷. A diferencia de los convenios de planeamiento, en los que se conviene una modificación del planeamiento pro futuro, los convenios con efecto de plan lo que pretenden es constituirse como ese mecanismo legal que efectúe la modificación del plan urbanístico¹⁸.

Este tipo de acuerdo surge por la demanda de los expertos en la materia de establecer un instrumento que permitiera dar solución a los problemas que aquejan la ejecución del planeamiento, y es que, de forma recurrente la ejecución de plan se ve afectada por diferentes cuestiones que provocan desajustes y discrepancias en la ordenación. Esto se debe a que, antes de la regulación de esta figura convencional, el Ordenamiento Jurídico resolvía las discrepancias existentes mediante la modificación del planeamiento y de todos los incrementos de gestión que se hubieran visto afligidos¹⁹.

Debido a la fuerza expansiva que posee esta figura, la ley impone una serie de límites a su ejercicio. Es cierto que, como convenio urbanístico, se aplicará lo dispuesto en cuanto a tales en lo relativo a sus límites y validez, sin embargo, dada la peculiaridad del objeto de estudio, se establece tres requisitos adicionales para su práctica. En primer lugar, es condición sine qua non la habilitación legal, o lo que es lo mismo, que la propia Ley autorice la suscripción de estos acuerdos; en segundo lugar, debe existir una previa delimitación de los supuestos en los que puedan convenirse; y, en tercer lugar, el legislador deberá también precisar los efectos que desencadena el ejercicio de este tipo de convenios²⁰.

¹⁷ VILLAR ROJAS, F.J; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *op cit.*, pág. 177.

¹⁸ GONZÁLEZ SANFIEL, M.A.: *op. cit.*, pág. 322.

¹⁹ GONZÁLEZ SANFIEL, M.A.: *op. cit.*, pág. 321.

²⁰ GONZÁLEZ SANFIEL, M.A.: *op. cit.*, pág. 328.

Al hilo de lo anterior, destacaba GONZÁLEZ SANFIEL que son dos los presupuestos en los que se reconoce la utilización de estos convenios, por un lado la “*implantación sobrevenida de obras públicas*” y por otro “*los cambios poco significativos derivados de la ejecución del planeamiento*”²¹.

2.2. RÉGIMEN JURÍDICO

Nuestra carta magna regula en sus artículos 148 y 149 la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas y al Estado respectivamente. Según la redacción del artículo 149.1. en su apartado 18^a, corresponde al Estado dictar la normativa básica sobre contratos administrativos, que, será de aplicación a los convenios urbanísticos. Por su parte, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar dicha normativa estatal y asumir como competencia propia la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda²². De hecho, así lo han hecho la mayoría de las Comunidades Autónomas, entre las que cabe destacar por razones obvias, Canarias, que, en su Estatuto de Autonomías regula el urbanismo como competencia exclusiva propia²³.

Partiendo de lo anterior, nos encontramos ante una regulación básica estatal de los convenios urbanísticos que encontramos en el 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. Y una regulación autonómica en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos en Canarias.

Si bien es cierto que, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº. 61/1997 de 20 de marzo de 1997 declaraba inconstitucional numerosos preceptos del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, esta declaración de inconstitucionalidad no afectaba al artículo 303 de la mencionada Ley, que entonces regulaba los Convenios

²¹ GONZALEZ SANFIEL, M.A.: *op. cit.*, pág. 329.

²² Art. 148.1.3^a, Constitución Española de 1978, BOE nº. 311, de 29/12/1978 (en adelante, CE)

²³ Artículo 158, Ley Orgánica 1/2018m de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, BOE nº. 268, de 06/11/2018 (en adelante, LOEAC)

urbanísticos²⁴. Esto significa que según el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la citada sentencia, entendido a sensu contrario, la regulación estatal de esta figura urbanizadora se encuentra dentro de la legalidad siendo plenamente constitucional.

Añade TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ que además de la regulación específica ha de considerarse también “*la regulación general de los convenios administrativos*” cuya regulación se sitúa en los artículos 47 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) que establecen el régimen de nulidad y anulabilidad de los actos de las Administraciones Públicas, así como la normativa específica sobre el posible incumplimiento de los mismos²⁵.

A modo de conclusión sobre la competencia legislativa en materia urbanística, queda patente tras lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, que corresponde al legislador autonómico la configuración del alcance, objeto, naturaleza y procedimiento de los convenios que ahora analizamos. Sin perjuicio de la competencia que se reserva el Estado para aludir a aquellas condiciones básicas que aseguran la igualdad sobre el derecho de propiedad del suelo y/o algunas otras cuestiones que, por su incidencia en la actividad urbanística, deben ser reguladas de forma estatal (como ocurre como ejemplo con la expropiación forzosa)²⁶.

Si bien, serán las Salas de los Tribunales las que, a través del control jurisdiccional, sientan las bases de la normativa urbanística mediante el análisis de la práctica convencional²⁷.

²⁴ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *Los Convenios urbanísticos. Límites a la figura redentora del urbanismo*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006, pág. 44.

²⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 2019, pág. 161.

²⁶ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op cit.* pág. 96.

²⁷ BÉRTOLO GARCÍA. U.: “Los Convenios Urbanísticos”, *Revista Gallega de Administración Pública*, nº. 43, 2012, pág. 204.

La regulación de los convenios urbanísticos no se presenta en nuestra legislación como una cuestión novedosa²⁸, y es que, en realidad, esta figura ya era utilizada en la práctica antes de su regulación expresa²⁹ amparándose en el principio de libertad de pactos de la Administración, que encuentra su fundamento en la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Sin embargo, no es hasta 1979 que comienza a manifestarse esta práctica convencional³⁰.

Es por ello por lo que los estudiosos de la materia han determinado que el nacimiento de la práctica convencional ha surgido “*praeter legem*”, o lo que es lo mismo, a través de la propia “*experiencia cotidiana*”. La práctica y posterior regulación de esta figura en palabras de TOMÁS RAMÓN HERNÁNDEZ: “*han contribuido a asegurar una mayor transparencia a los procesos de negociación de soluciones y fórmulas de equilibrio*”³¹.

La Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias regula actualmente los convenios urbanísticos en sus artículos 288 a 294, que, aunque marcada por su regulación precedente, se caracteriza por la introducción de nuevas fórmulas para fortalecer los principios de publicidad, transparencia y accesibilidad, así como para otorgar herramientas legales frente a situaciones sobrevenidas o impredecibles³².

Este articulado no solo dispone el concepto, principios u objeto del convenio urbanístico, sino que además, establece una lista *numerus apertus* de posibles pactos, condiciones, acuerdos o compromisos que pudieran contener los convenios³³. Complementariamente, impone como requisito adicional a los dispuestos por la

²⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 159.

²⁹ VILLAR ROJAS, F.J; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *op. cit.*, pág. 175.

³⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 159.

³¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 159

³² VILLAR ROJAS, F.J; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *op. cit.*, pág. 175

³³ Art. 290 LSENPC.

legislación, el acompañamiento de una memoria justificativa en la que se analice: necesidad y oportunidad del convenio, impacto económico del mismo y el carácter no contractual de la actividad³⁴.

Otra cuestión debatida en el seno de los Tribunales radica en la determinación de la competencia para determinar los supuestos indemnizatorios por las lesiones causadas en los bienes y derechos de aquellos particulares que fueran afectados por la actividad de la Administración.

La decisión del Tribunal Supremo ha sido tajante en este sentido atribuyendo el monopolio de dicha regulación al Estado, aunque con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en concordancia con lo dispuesto en la norma estatal, añadan algunas garantías adicionales; “[...] *El Tribunal Constitucional ha avalado el título competencia del Estado para establecer supuestos indemnizatorios, sin que la Comunidad Autónoma pueda confundir su potestad para añadir más garantías o supuestos indemnizatorios con introducir disposiciones contrarias a la norma estatal [...]*”³⁵

Esta delimitación competencial adquiere suma relevancia a la hora de analizar el estatuto sobre el incumplimiento de los convenios urbanísticos y los distintos tipos de responsabilidades que ello puede generar. Dentro de este régimen de responsabilidad por incumplimiento contractual, encontramos no los supuestos indemnizatorios en los cuales, se obliga a la parte que incumple a resarcir a la afectada, el procedimiento para lo mismo, sus efectos, etc.

De igual manera, es fundamental identificar la proscripción de que la normativa autonómica violente lo dispuesto en la legislación estatal³⁶.

³⁴ Art. 289 LSENPC.

³⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 10 de febrero de 2021, núm. 537/2021 (ECLI:ES:TS:2021:537).

³⁶ STS (Sala de lo Contencioso) de 10 de febrero de 2021, núm. 537/2021 (ECLI:ES:TS:2021:537).

2.3. NATURALEZA JURÍDICA

En cuanto a su naturaleza, tal y como adelantábamos, los convenios urbanísticos, en tanto “*acuerdos suscritos entre la Administración y los particulares afectando de un modo u otro a una determinada actuación urbanística en orden al mejor desarrollo de la misma*”³⁷, ostentan naturaleza jurídico administrativa, tal y como prevé el artículo 61 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana³⁸.

En esta misma línea la Ley del Suelo Canaria reafirma la naturaleza jurídico-administrativa de los convenios urbanísticos en su artículo 294.1³⁹.

Dentro de esta naturaleza jurídico-administrativa, puntualiza la Sala del Tribunal Supremo que los convenios urbanísticos se constituyen como una figura de carácter contractual y por ello, “*deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001 , en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración*”⁴⁰.

Dada esta naturaleza contractual que convierte a los convenios urbanísticos en contratos administrativos, a éstos les será de aplicación aquellas normas genéricas que hayan sido

³⁷ VILLAR ROJAS, F.J; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *op. cit.*, pág. 175

³⁸ Art. 61, 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, BOE nº. 261 de 31/10/2015 (en adelante, TRLSRU), que establece: “*Tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados, o promotores de actuaciones de transformación urbanística, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar*”.

³⁹ Art. 294.1., Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, BOE nº 216 de 08/09/2017: “*1. Los convenios regulados en este capítulo tendrán a todos los efectos carácter jurídico-administrativo, sin perjuicio de los acuerdos jurídico-privados que contengan*”.

⁴⁰ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de octubre de 2020, núm. 3501/2020 (ECLI: ES:TS:2020:3501)

dictadas en materia de contratos administrativos, siempre y cuando, no haya normativa específica que poder aplicar⁴¹.

En esta misma línea jurisprudencial establece la Sala del Tribunal Supremo que el convenio adquiere fuerza vinculante para las partes desde que se produce la firma del mismo, esto es debido a que, en su órbita de acuerdo de voluntades, su perfeccionamiento se produce con el mero consentimiento. Para que dicho consentimiento pueda producir desplegar efectos, debe cumplir con lo dispuesto en los artículos 1258 y 1261 del Código Civil que establecen los requisitos de validez para este tipo de contratos⁴².

Esta naturaleza jurídico contractual de los convenios, no solo reseña lo ya expuesto, también supone el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de las cuestiones o controversias que puedan resultar por la práctica de aquellos⁴³, ello deriva de lo dispuesto en el art. 32.2 TRLSRU, así como de su configuración jurisprudencial (Por todas, STS 3501/2020).

2.4. LÍMITES Y VALIDEZ DE LOS CONVENIOS

Como hemos venido adelantando, en los convenios urbanísticos rige el principio de libertad de pactos, quedando a la autonomía de la voluntad de las partes contrayentes la determinación del objeto o prestaciones del mismo.

No obstante, en Derecho, especialmente en materia urbanística, no existen libertades absolutas, por lo que, esta libertad de pactos se encuentra limitada. De un lado, se prohíbe que el Convenio urbanístico sea utilizado como instrumento para delegar en un sujeto diferente a la propia Administración competente el ejercicio de una concreta

⁴¹ QUINTANA LÓPEZ, T (Dir): “Los convenios urbanísticos”, *Derecho Urbanístico Guía Teórico-Práctica*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Disponible en <https://www.tirantonline-com> (fecha de última consulta: 08 de junio de 2022).

⁴² STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de octubre de 2020, núm. 3501/2020 (ECLI: ES:TS:2020:3501)

⁴³ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op cit.*, pág. 279.

potestad administrativa; Asimismo, se prohíbe la constitución de situaciones de abuso por medio del convenio urbanístico⁴⁴.

Para evitar estas situaciones de abuso de las que venimos hablando, el legislador ha optado por introducir dos cláusulas sobre los límites y la validez de los convenios, en primer lugar a nivel estatal determinando la nulidad de todas aquellas obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas de las que procedan legalmente (Art. 9.8. TRLSRU); y, en segundo lugar, a nivel autonómico refrendando lo anterior (Art. 294.2 LSENPC).

En realidad, lo que busca el legislador con esta regulación es que la actividad convencional sea, en todo caso, *“compatible con las normas y principios del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”*⁴⁵, constituyéndose éste requisito como una manifestación del principio de legalidad regulado en los artículos 9.3 y 103 de la Constitución. Este principio, en palabras de PILAR OCHOA *“asegura que todo proceso (...) que tenga lugar en el seno de la Administración esté sometido a Derecho, fundamento y marco en el que actúa la Administración”*⁴⁶.

El establecimiento de límites esta libertad contractual, no solo se vincula con la necesidad constitucional de cumplir el principio de legalidad consagrado en la misma, sino que también responde a muchos otros principios que componen nuestro Estado de Derecho.

A modo ejemplificativo se enumeran los siguientes: el principio de seguridad jurídica, proporcionalidad, eficacia administrativa, objetividad y neutralidad política, transparencia y publicidad⁴⁷. En especial, recalca la Sala del Tribunal Supremo la

⁴⁴ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 163.

⁴⁵ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 164.

⁴⁶ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 168.

⁴⁷ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 175.

obediencia al principio de buena administración (por todas, STS 3501/2020 de 21/10/2020).

En conclusión, los límites legales previstos para la práctica convencional se sitúan en la observancia y respeto del interés público, el Ordenamiento Jurídico y los principio que, como precisamos con anterioridad, deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

Mas, el establecimiento de todos los límites expuestos ha sido considerado insuficientes por algunos autores, tal y como establece TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ *“deja intactos (...) otros excesos semejantes, tales como la exigencia de contraprestaciones económicas so pretextos de contribuir a la financiación de los sistemas generales o, la sujeción de la tramitación de los convenios al pago de una tasa que gira sobre el valor estimado de las previsiones que contienen”*⁴⁸

Por su parte, adquiere notoria relevancia la necesidad de que el convenio se ajuste a los criterios de transparencia y publicidad que establece la ley, que *“exige su integración en la documentación objeto del trámite de información pública integrante del procedimiento de aprobación del plan al que se refieran o bien la convocatoria específica de dicho trámite con posterioridad en el curso de dicho procedimiento”*⁴⁹.

La Ley del Suelo Canaria contempla el procedimiento a seguir para dar publicidad a los convenios en su artículo 293, prevaleándose de un registro centralizado de todos los convenios urbanísticos que las diferentes administraciones públicas de Canarias, así como sus dependientes hayan celebrado.

Por otro lado, para concluir el presente epígrafe, es importante destacar la posibilidad de que el convenio urbanístico adquiera validez mediante silencio administrativo positivo, lo que significa que, si transcurridos tres meses desde que se ha llevado a cabo el

⁴⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 161

⁴⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *op. cit.*, pág. 160.

trámite de información previa, aun no se hubiera dictado resolución expresa aprobando el mismo, podrá entenderse aprobado y con plenos efectos jurídicos⁵⁰, así lo ha dispuesto el artículo 292 de la Ley del Suelo Canaria, cuyo apartado 3 establece lo siguiente “*Los convenios se entenderán aprobados una vez hayan transcurrido tres meses desde que hubiera finalizado el plazo de información pública sin que hubiera recaído resolución expresa*”.

3. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS.

Actualmente, la Real Academia Española define el incumplimiento contractual como la “*vulneración de lo estipulado en un contrato por una o ambas partes*”⁵¹.

Para que el incumplimiento genere reacciones jurídicas debe ser relevante, es decir, no solo se requiere incumplimiento material de lo convenido en el acuerdo (falta de cumplimiento, cumplimiento defectuoso o irregular), sino que además, requiere la convergencia de una conducta o situación que posibilite atribuir a la parte responsable las consecuencias del incumplimiento⁵².

En el ámbito de los convenios urbanísticos, consideramos que existe un incumplimiento cuando el acuerdo no despliega los efectos inherentes a su clausulado. El cumplimiento del contrato origina de forma automática la extinción de las obligaciones que le corresponden a cada una de las partes, sin embargo, su incumplimiento, no solo no extingue las obligaciones y por lo tanto, la relación jurídica, sino que además, provoca el surgimiento de una serie de acciones encaminadas a reclamar la responsabilidad de la parte que infringe lo pactado.

⁵⁰ VILLAR ROJAS, F.J; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *op. cit.*, pág. 179

⁵¹ Definición de incumplimiento contractual (s.d.) Real Academia Española. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/incumplimiento-de-contrato>

⁵² GÓMEZ POMAR. F.: “El incumplimiento contractual en Derecho Español”, *Revista para el análisis del Derecho (InDret)*, 2007, pág. 9.

Toda figura contractual de derecho, más aun aquellas que albergan prestaciones recíprocas, debe contemplar un régimen general que especifique qué se entiende por incumplimiento del contrato, los efectos que produce ese incumplimiento y la responsabilidad que deriva de ello.

Por regla general, los convenios urbanísticos, como contratos bilaterales establecidos entre las partes, haciendo uso de la libertad de pactos que el legislador les otorga, suelen establecer en sus cláusulas el procedimiento específico que ambas partes convienen⁵³ para el supuesto en el que alguna de las partes no cumpla con sus obligaciones. En la práctica forense es el propio clausulado del acuerdo el que incluye las penalidades, indemnizaciones de daños y perjuicios así como la determinación de su cuantía, creación de comisiones o devengo de intereses, entre otras⁵⁴, para hacer frente a dicho incumplimiento. Aun así, lo previsto en el establecimiento de un régimen propio de responsabilidad entre los contratantes *“no podrá ser más que una concreción para el caso concreto de la solución prevista por las reglas de responsabilidad que se pueden inferir en el ordenamiento jurídico”*⁵⁵

Ahora bien, en defecto de regulación expresa por parte de los firmantes del convenio, frente a este incumplimiento será de aplicación lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico. Dada la convulsión de normas que podrían ser aplicables a los distintos supuestos, el Tribunal Supremo ha establecido el orden de prelación de las normas jurídicas que van a ser de aplicación al momento de la extinción de los contratos administrativos, y por ende, también de los convenios urbanísticos; en primer lugar se estará a lo dispuesto en la normativa de contratación pública y sus normas de desarrollo, de forma supletoria regirán las restantes normas de Derecho Administrativo y, en defecto de las anteriores, se atenderá a las normas de Derecho privado⁵⁶.

⁵³ OREIRO ROMAR J.A.: *La responsabilidad patrimonial urbanística en la jurisprudencia*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pág. 140.

⁵⁴ OREIRO ROMAR J.A.: *op. cit.* pág. 140.

⁵⁵ SENDIN GARCÍA, M.A.: *op. cit.*, pág. 190

⁵⁶ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de junio, núm. 769/2020 (RJ2020\1833)

Como hemos venido especificando, el convenio urbanístico se configura como un acuerdo en el que ambas partes se obligan entre sí a cumplir una serie de obligaciones, lo que en Derecho Civil se denominaría como una prestación o contrato sinalagmático.

Siendo esta reciprocidad una de las principales características de esta figura, podemos diferenciar dentro de su incumplimiento dos vertientes: el que lleva a cabo el particular y el que realiza la Administración. Esta diferenciación atiende al tipo de responsabilidad que suscita el incumplimiento, que será distinta según la parte lo lleve a efecto.

Es necesario acentuar a este respecto que, también cabe la posibilidad que el convenio, en concreto los de planeamiento- no pueda llevarse a cabo como consecuencia de la función que ostentan las Comunidades Autónomas sobre aprobación definitiva, en cuyo caso, nos encontraríamos ante un supuesto de incumplimiento cuyo responsable no es la Administración pública que concierne, sino una distinta a aquella. Se trata de un caso peculiar y e inusual, cuya resolución apuntaba MIGUEL ÁNGEL SENDÍN GARCÍA radica en la reclamación de responsabilidad a la Administración autonómica no concertante *“por el incumplimiento del convenio cuando se produzca una extralimitación en el ejercicio de sus facultades, por no existir motivos de legalidad ni de oportunidad basados en intereses supralocales que justifiquen su actuación”*. Dada esta circunstancia, no solo podría instarse la *“nulidad del acto”*, sino que además, podrá solicitarse a la entidad responsable una indemnización de daños y perjuicios⁵⁷

3.1. INCUMPLIMIENTO DE LOS PARTICULARES

Para analizar esta variante del incumplimiento contractual, conviene recordar la naturaleza jurídico administrativa que hemos atribuido a los convenios, puesto que, como actos administrativos, la Autoridad Pública gozará de las prerrogativas que la Constitución les otorga para el ejercicio de sus actuaciones⁵⁸.

⁵⁷ SENDIN GARCÍA, M.A.: op. cit., pág. 217.

⁵⁸ BUSTILLO BOLADO, R.O.: *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2001, pág. 115.

Estas potestades administrativas se traducen en poderes “*exorbitantes*” que se le atribuyen a la Administración mediante Ley con el fundamento de la salvaguarda del interés público⁵⁹, confiando en el buen hacer de los poderes públicos. Por ello, todas las actuaciones que lleve a cabo la Administración, deben atender a una previa atribución de potestades que la normativa jurídica ha realizado en favor de estas, siendo por lo tanto requisito ineludible de la actuación administrativa la sujeción al marco jurídico y lo límites que establece el Ordenamiento Jurídico⁶⁰.

Aunque en la práctica no es lo recurrente, tal y como adelantábamos, cabe la posibilidad de que, una vez concertado el convenio urbanístico entre la Administración y el interesado, sea este último quien no cumpla con lo estipulado en el contrato.

Ante esta falta de cumplimiento del particular, la Administración podrá hacer uso de su potestad de decisión unilateral y ejecutoria, para poder asegurar el cumplimiento del contrato. Se trata aquí de que, la Administración ejerciendo el privilegio de autotutela, obligue al interesado al cumplimiento forzoso del convenio⁶¹.

Aunque se trata de un acto unilateral y ejecutivo de la Administración, el particular podrá impugnarlo en vía contencioso administrativa cuando no esté conforme con la decisión mediante recurso de reposición⁶².

Con todo, cabe la posibilidad de que, atendidas las circunstancias del supuesto, no sea posible exigir el cumplimiento del contrato, tal y como apuntaba SENDÍN GARCÍA “*no podrá exigir el cumplimiento del convenio cuando se produzcan circunstancias*

⁵⁹ MOREU CARBONELL, E.: “El acto administrativo. Concepto y tipología” en AA.VV. (MENÉNDEZ, P y EZQUERRA, A., Dir.): *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Ed. Aranzadi, Navarra, 2021, pág. 368.

⁶⁰ MOREU CARBONELL, E.: *op. cit.*, pág. 368.

⁶¹ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 288

⁶² BLANQUER CRIADO, D.: *op. cit.* Pág. 772

*sobrevenidas que impiden el cumplimiento del contrato al determinar la ruptura de la causa del mismo*⁶³.

Señala este autor a modo de ejemplo lo sucedido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2007 (Recurso núm. 4283/2003) en la que, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad efectuada por el Tribunal Constitucional de algunos de los preceptos de la Ley del suelo estatal (STC 61/1997) se produce de manera sobrevenida la imposibilidad del cumplimiento del convenio. Esto se debe a que uno de los artículos anulados por el Tribunal Constitucional posibilitaba un aprovechamiento urbanístico del 15%, siendo este porcentaje de aprovechamiento urbanístico el elemento principal del convenio que se suscribía, siendo por lo tanto imposible y del todo inconstitucional, exigir el cumplimiento del convenio en los términos inicialmente pactados⁶⁴.

Por otro lado, la Administración también podrá solicitar la resolución anticipada del convenio, cuando por causas ajenas a la misma, no se haya ejecutado lo convenido en el contrato⁶⁵. Esta resolución se produce de forma unilateral y sin necesidad que intervenga órgano judicial alguno⁶⁶.

Siendo esta una potestad discrecional de la Administración, requiere, en aras al principio de legalidad y como método controlador de la propia discrecionalidad, una regulación legal que establezca las causas que pueden motivar el ejercicio de esta prerrogativa⁶⁷. Esta previsión legal se encuentra hoy en la Ley 9/2017 de Contratos Del Sector Público, que no solo establece las causas de resolución (Art. 211 LCSP), sino que además,

⁶³ SENDIN GARCÍA, M.A.: *op. cit.*, pág. 217

⁶⁴ SENDIN GARCÍA, M.A.: *op. cit.*, pág. 217 y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 6 de febrero de 2007, recurso núm. 4283/2003.

⁶⁵ SENDIN GARCÍA, M.A.: *op. cit.*, pág. 219.

⁶⁶ BLANQUER CRIADO, D.: *Introducción al Derecho Administrativo, teoría y 100 casos prácticos*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pág. 782.

⁶⁷ BLANQUER CRIADO, D.: *op. cit.* Pág. 783.

dispone la aplicación de tales causas (Art. 212 LCSP) y los efectos de misma (art. 213 LCSP).

Como comentábamos al principio del epígrafe, en la práctica suelen ser los propios convenios los que disponen un régimen de actuación o medidas para actuar frente al posible incumplimiento de los firmantes. Usualmente, aunque el propio clausulado del acuerdo no establezca explícitamente el procedimiento o vía para actuar, si que suelen disponer como mecanismo para su cumplimiento una serie de avales o garantías, que si bien no determinan el actuar del afectado, permiten asegurar en mayor medida la efectiva realización de lo acordado.

En los supuestos de incumplimiento o retraso en el pago de lo debido, la Administración podrá proceder a incautar las garantías prestadas al inicio del contrato y además, instar el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado a la Administración en lo que pudiera haber excedido del importe de la garantía que se incauta⁶⁸.

Según SENDÍN GARCÍA, salvo que la Ley dispusiera lo contrario, no podría considerarse como infracción urbanística el mero incumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio. Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas han optado por incorporar esta conducta a las infracciones administrativas. Es el caso por ejemplo de la Ley del Suelo Canaria, que ha tipificado en su artículo 379 el incumplimiento del convenio como un infracción grave, sancionada con multa de 600 a 6.000 euros⁶⁹.

En conclusión, ante el incumplimiento del convenio urbanístico por parte del interesado que concierne con la Administración por causas imputables al mismo, la Administración podrá: obligar al particular al cumplimiento forzoso del contrato, siempre y cuando este fuera posible; o bien resolver el convenio incautando la garantía.

⁶⁸ Art. 213.3 LCSP.

⁶⁹ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 225.

En cualquiera de los supuestos, la Administración tendrá derecho a una indemnización por daños y perjuicios, que, deberá ser suficiente para “*reequilibrar la posición patrimonial del perjudicado o garantizarle una reparación que le coloque en la misma situación patrimonial que habría logrado si el convenio hubiera llegado a ejecutarse correctamente*”⁷⁰.

3.2. INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

Siendo dos las partes del convenio, también la Administración puede ser la incumplida y, por ende, puede incurrir en responsabilidad. Para determinar su alcance, es importante diferenciar la responsabilidad contractual y la responsabilidad patrimonial, para lo cual nos remitiremos a lo dispuesto por la Sala del Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de junio de 2021⁷¹:

- La responsabilidad contractual deriva de la suscripción de un contrato, convenio, pacto o acuerdo y nace como consecuencia del daño que dicho incumplimiento del contrato le genera al perjudicado. En este caso, es el convenio, el que como vínculo jurídico previo acordado entre las partes, da lugar al surgimiento de esta responsabilidad.

- Por su parte, la responsabilidad patrimonial deriva de la propia Constitución (Art. 9.3 y 106.2 CE) y normativa específica (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante, LPAC y la Ley 40/2015 Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante, LRJSP), y se desencadena cuando el simple funcionamiento de los servicios públicos (sea éste normal o anormal) produzca un daño a algún ciudadano. En este supuesto, no existe previo vínculo jurídico que justifique el nacimiento de responsabilidad, sino que esta se origina por la mera actuación de la Administración que provoca un daño o

⁷⁰ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 291.

⁷¹ STS (Sala de lo Contencioso) de 23 de julio de 2021. núm. 2426/2021 (ECLI: ES: TS: 2021/2624)

perjuicio al particular; es decir, en este caso, no hay obligación o deber previo que vincule a la Administración con el particular.

En realidad, esta responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal y como apunta la Sala del Tribunal Supremo “*opera opera a modo de cláusula residual, en un Estado social de derecho (art. 1.1 CE) en el que la Administración se configura constitucionalmente como una Administración responsable (arts. 9.3 y 106.2 CE), para garantizar la indemnidad de los particulares en todos los supuestos en que la actuación administrativa cause un sacrificio patrimonial singular e individualizado que no tengan el deber de soportar*”⁷².

Si bien es cierto que, tanto en un supuesto como en el otro, lo que se articula es la responsabilidad de la Administración y por ende, su deber indemnizatorio, se trata dos responsabilidades completamente divergentes y sujetas a distintos regímenes jurídicos. Mientras que la responsabilidad contractual se regula en la Ley de Contratos del Sector Público, la responsabilidad patrimonial encuentra su desarrollo en la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público⁷³.

Concretado el régimen de responsabilidad de la Administración y sus tipos, la cuestión se centra en qué tipo de responsabilidad suscita el incumplimiento del convenio urbanístico. En líneas generales, la tesis más aceptada por la doctrina jurisprudencial es la responsabilidad contractual de la Administración, aunque como se especificará más adelante, existen algunos supuestos en los que podría valorarse la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre y cuando se cumplan los presupuestos legales. Ello no obsta a que, atendiendo a las particularidades del supuesto, resulte compatible el ejercicio de conjunto de estos dos tipos de responsabilidades.

⁷² STS (Sala de lo Contencioso) de 23 de julio de 2021. núm. 2624/2021 (ECLI: ES: TS: 2021/2624)

⁷³ STS (Sala de lo Contencioso) de 23 de julio de 2021. núm. 2624/2021 (ECLI: ES: TS: 2021/2624)

La LRJSP establece en sus artículos 32 y siguientes los requisitos exigidos para poder declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Estos requisitos han sido sistematizados por la jurisprudencia en: *“identificación del daño, individualización del daño respecto a una persona o grupo de personas, que el daño sea efectivo y evaluable, así como antijurídico (que consista por ejemplo en un enriquecimiento injusto de la Administración sin que exista fundamento jurídico alguno para que el perjudicado deba soportarlo), y por último, que el daño sea imputable a la Administración demandada, de manera que exista un nexo causal directo y exclusivo entre la actividad y el resultado dañoso”*⁷⁴.

Además, el Tribunal Supremo establece que, para poder solicitar este tipo de responsabilidad, *“es necesario justificar la existencia de un daño o perjuicio patrimonial real y efectivo, que el interesado no tenga deber de soportar, de manera que si el perjuicio deriva de una relación contractual previa, es necesario depurar las responsabilidades derivadas del contrato o convenio para determinar el carácter indemnizable del perjuicio invocado y su realidad y alcance”*⁷⁵.

Por su parte, para la declaración de responsabilidad contractual de la Administración basta con que se constate el incumplimiento de lo acordado o su cumplimiento parcial, defectuoso o tardío.

Ante este tipo de incumplimiento previsto en el art. 1124 CC se le concede al particular la posibilidad de solicitar; en primer lugar, el cumplimiento de lo pactado; o, la resolución del contrato junto con el reintegro de las cantidades o prestaciones que hubiera adelantado el particular, así como la indemnización de los daños y perjuicios que se hubieren provocado al particular (incluido el daño emergente y lucro cesante demostrables)⁷⁶;

⁷⁴ STS (Sala de lo Contencioso) de 10 de febrero de 2021. Núm. 169/2021 (ECLI: ES: TS: 2021: 541)

⁷⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 23 de julio de 2021. núm. 2624/2021 (ECLI: ES: TS: 2021/2624)

⁷⁶ BUSTILLO BOLADO, R.O.: *op. cit.*, pág. 114.

En lo que respecta al cumplimiento forzoso del convenio, surge una peculiaridad cuando lo que incumple la Administración es un convenio urbanístico sobre el planeamiento. Y es que, como se adelantaba en los anteriores epígrafes de este trabajo, en estos convenios queda de manifiesto la indisponibilidad de la potestad de planeamiento de la Administración, de manera que el convenio nunca pueda limitarla o vincularla⁷⁷. Consecuencia de lo anterior, el particular que hubiera suscrito el convenio con la Administración, sea cual fuere la razón por la cual ésta última no cumple lo acordado, no podrá exigir el cumplimiento forzoso del contrato⁷⁸.

En otro orden de ideas, como ya se ha expuesto, el incumplimiento del convenio, como todo quebrantamiento contractual, genera derechos indemnizatorios siempre que sus estipulaciones no fueran contrarias a la Ley y al Ordenamiento Jurídico⁷⁹.

Sin embargo, la jurisprudencia ha llevado a cabo un análisis a lo largo de esta década, introduciendo ciertos límites a la extensión de estos supuestos indemnizatorios. Entre estos límites que comentamos destaca, por ejemplo, la imposibilidad de exigir una indemnización por las meras expectativas que el particular preveía del futuro resultado del convenio, esto se debe a que la suscripción del convenio no puede contemplarse nunca como una “*patrimonialización de los aprovechamientos en él dispuesto*”, con motivo de la posibilidad de romper lo acordado legítimamente en uso del *ius variandi* de la Administración cuando razones de interés general así lo aconsejen⁸⁰.

Hilando con lo anterior, cabe la posibilidad de que, la Administración considere que lo estipulado en el convenio no se ajusta al interés público que, como hemos tenido la ocasión de ver en epígrafes anteriores, suponen el principal fundamento de la suscripción de estos acuerdos. En este caso, la Administración ostenta la facultad de desvincularse del convenio y de sus estipulaciones sin incurrir en responsabilidad.

⁷⁷ STS (Sala de lo Contencioso) de 10 de febrero de 2021. Núm. 169/2021 (ECLI: ES: TS: 2021: 541)

⁷⁸ BUSTILLO BOLADO, R.O.: *op. cit.*, pág. 113.

⁷⁹ CANO MURCIA, A.: *Teoría y práctica del convenio urbanístico. Comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pág. 121.

⁸⁰ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 206

El razonamiento de lo anterior atiende en realidad a un juicio de proporcionalidad: si la Administración prosiguiera con lo acordado en el convenio aun sabiendo que no es lo adecuado para el interés general que este instrumento persigue, estaría incurriendo en un supuesto de desviación de poder, que supondría falta de legalidad, en tanto en cuanto, no respeta los principios inherentes a su actuación⁸¹.

En cuanto al incumplimiento de la Administración debe deslindarse también dos actuaciones posibles, y es que, puede que dicho incumplimiento fuera doloso o culpable e imputable a la misma, desplegando por lo tanto todos los efectos y posibles acciones mencionadas con anterioridad, o, por el contrario, cabe la posibilidad de que, el incumplimiento no fuera por causas imputables a la Administración⁸².

En palabras de SENDÍN GARCIA la Administración cumple con su deber cuando, aun sin obtener el resultado que se preveía en el convenio, esta actúa diligentemente intentando consagrar lo anterior; en cuyo caso, no podríamos calificar su actuación de incumplimiento, más bien, nos encontramos ante una resolución contractual debido a la condición que sometía al acuerdo⁸³.

4. VÍAS PARA ACTUAR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO URBANÍSTICO

Con anterioridad hemos determinado qué es el incumplimiento, así como los diferentes tipos y variantes del mismo con respecto a los convenios urbanísticos, y el tipo de responsabilidad que suscita. Por ello, conviene ahora destacar cuales son las vías efectivas para poder reclamar ese incumplimiento contractual, en concreto, el ocasionado por la Administración, puesto que, en la práctica es el más recurrente.

⁸¹ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 202.

⁸² SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 195

⁸³ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 195.

La naturaleza jurídico administrativa de estos acuerdos convencionales supone la atribución exclusiva a los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para pronunciarse sobre todas las cuestiones que suscite este instrumento urbanizador, sobre todo, en lo que respecta al incumplimiento de los mismos⁸⁴.

Comentábamos en el epígrafe precedente que, el particular no podrá exigir el cumplimiento forzoso del convenio por cuanto comprometería la indisponibilidad del planeamiento. Por el contrario, ante el incumplimiento de la Administración, podrá el perjudicado podrá instar la resolución del acuerdo para que dicha resolución pueda desplegar todos sus efectos (como por ejemplo, la devolución de las cantidades, la indemnización por daños y perjuicios o, la posibilidad de instar posteriormente la responsabilidad patrimonial de la Administración).

La vía para impugnar esta inacción por parte de la Administración es la prevista en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, por cuanto se trata de una inactividad material. Este precepto legitima al perjudicado a apelar la tutela judicial en vía contencioso-administrativa, para lo cual requiere el propio precepto que con anterioridad se hubiera presentado una reclamación⁸⁵.

Dentro de las vías impugnadoras, conviene reiterar lo dispuesto tanto la Sala del Tribunal Supremo como algunos Tribunales Superiores de Justicia, y es que no es posible impugnar el convenio por la vía del artículo 26.1 de la Ley Jurisdiccional, que regula el denominado “recurso indirecto”. Con ello, el alto tribunal lo que pretende es evitar que con la *“excusa del recurso indirecto no se pueden atacar aspectos que no tengan relación directa e inmediata con el acto o norma, pretendiendo una declaración de disconformidad con el ordenamiento desligada del acto de aplicación”*⁸⁶.

⁸⁴ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de octubre de 2020, núm. 3501/2020 (ECLI: ES:TS:2020:3501)

⁸⁵ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 195. Y artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, Ley jurisdiccional)

⁸⁶ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 280

Mención especial requiere la forma que se ha establecido a los órganos jurisdiccionales a la hora de realizar una revisión sobre este tipo de contratos; y es que, la Sala del Tribunal Supremo ha convenido de forma reiterada en sus sentencias que, la revisión jurisdiccional de los convenios urbanísticos debe efectuarse siempre de forma conjunta o global, es decir, atendiendo a todas las prestaciones que aquel contenga. De esta corriente jurisprudencial deriva el que queda prohibida la revisión de las estipulaciones del convenio de manera individualizada⁸⁷.

En cuanto a aspectos procesales relevantes sobre la impugnación por incumplimiento del convenio urbanístico, es importante tener en cuenta que, siempre y cuando nos encontremos ante un convenio urbanístico válido y conforme a Derecho, el particular podrá solicitar el cumplimiento del contrato de forma directa ante el tribunal cuando previamente hubiera agotado la vía administrativa, o bien indirectamente impugnando aquellos actos administrativos que hubieran sido dictados desviándose del acuerdo⁸⁸.

Recalamos aquí la validez del convenio urbanístico puesto que, si el mismo adoleciera de algún vicio que determinara su nulidad de pleno derecho, no sería necesaria su impugnación ante tribunal. La propia Administración, podrá podrá *“inaplicarlo y dejarlo sin efecto dictando al efecto un acto incompatible con su contenido”*; y es que, la tesis jurisprudencial con mayor aceptación ha evidenciado que los convenios urbanísticos nulos de pleno derecho *“carece de fuerza jurídica para neutralizar la validez del acto administrativo que lo incumpla”*⁸⁹.

Con todo lo anterior, aunque ya se ha reiterado a lo largo del trabajo, sin lugar a dudas la responsabilidad contractual es la vía más efectiva para actuar ante el incumplimiento del convenio urbanístico, el particular también podrá solicitar, previa resolución del contrato, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Y, cuando lo que el particular reclama es la responsabilidad patrimonial de la Administración, el

⁸⁷ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 280.

⁸⁸ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 280.

⁸⁹ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 280.

procedimiento a seguir será el previsto en los artículos 65 y 67 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, informados por los presupuestos establecidos en los arts. 32 y ss de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público⁹⁰.

5. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA LA ACCIÓN

El plazo de prescripción dependerá de la naturaleza jurídica de la acción que el perjudicado pretende ejercitar; es decir, dependerá de si lo que exige el particular es la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración o, la responsabilidad contractual de la misma, puesto que, cada una de ella opera en supuestos distintos y los procedimientos para su impugnación y regímenes jurídicos son distintos, por lo que no sorprende que, el plazo de prescripción también varíe.

De esta manera, cuando nos encontremos ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, el plazo de prescripción que será aplicable será de un año tal y como establecía la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁹¹ y que actualmente se regula en la Ley 39/2015 LPAC⁹².

El cuanto al plazo a partir del cual comenzará a computar la prescripción del derecho a reclamar o, lo que significa lo mismo, su *dies a quo*, se prevé en el artículo 67 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común. Este artículo establece una regla general y dos excepciones a la misma.

En términos generales, el año de prescripción de la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración, empieza en el momento en que se produce el daño o el hecho que motiva la indemnización o, cuando se constate el efecto

⁹⁰ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE nº 236, de 02/10/2015 (en adelante, LRJSP)

⁹¹ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de octubre de 2020. Núm. 3501/2020 (ECLI: ES: TS: 2020: 3501)

⁹² Art. 67.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE nº 236 de 02/10/2015 (en adelante, LPAC)

dañoso o lesivo. En especial, este plazo se verá modificado en los supuestos en los que el daño ocasionado fuere de carácter físico o psíquico, en cuyo caso, el dies a quo será desde la “*curación o la determinación del alcance de las secuelas*”; también varía este plazo cuando el objeto de la reclamación fuera por “*anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general*”, puesto que en este caso empezará a computarse desde el momento de la notificación de la “*resolución administrativa o la sentencia definitiva*”⁹³.

En cambio, cuando nos encontremos ante un supuesto de reclamación de la responsabilidad contractual de la Administración el plazo de prescripción de la acción es de cinco años.

Se trata de una cuestión controvertida, no han sido pocos los supuestos llevados ante los Jueces y Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver acerca de este plazo.

La cuestión radica en la prevalencia de fuentes normativa, y es que el propio Tribunal Supremo establecía de forma reiterada que las normas jurídicas que serían aplicables a la extinción de los contratos administrativos y por lo tanto, también a los convenios, seguiría el siguiente orden de prelación: en primer lugar se atenderá a las normas de contratación pública y sus normas de desarrollo; de forma supletoria regirán las normas de derecho administrativo; y cuando no fuere posible la aplicación de las anteriores, será de aplicación lo dispuesto en las normas de derecho privado⁹⁴.

Según el tenor literal de lo dispuesto, ante la clara ausencia de normativa específica en materia convencional pública, serían aplicables las normas de derecho administrativo de forma supletoria, lo que nos remitiría a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General

⁹³ Art. 67.1 LPAC.

⁹⁴ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de junio, núm. 769/2020 (RJ2020\1833)

Presupuestaria (en adelante, LGP), que dispone un plazo de prescripción de cuatro años⁹⁵.

Sin embargo, el Tribunal Supremo rechaza la aplicación de este precepto, puesto que entiende que esta norma administrativa no cubre de forma plena el vacío que deja la legislación contractual pública, y que por lo tanto no puede incluirse dentro de ese precepto, la acción orientada a solicitar el cumplimiento de un convenio urbanístico⁹⁶.

Dado que las normas de derecho administrativo tampoco colman de modo satisfactorio la laguna jurídica, el alto Tribunal considera que la solución más conveniente resulta de aplicar las normas de Derecho privado, en concreto, el artículo 1964 del Código Civil que estable el plazo de prescripción genérico de las obligaciones personales⁹⁷.

Este artículo del Código Civil establecía un plazo de prescripción de quince años para el ejercicio de la acción de resarcimiento de daños y perjuicios derivados del incumplimiento del convenio urbanístico. No obstante, dicho precepto fue modificado a través de la Ley 42/2015 de 5 de octubre, delimitando dicho plazo de prescripción a los cinco años⁹⁸.

Esta modificación no afectará a aquellos supuestos en los que la prescripción hubiera comenzado con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma, por lo que, en tal caso, la prescripción seguirá manteniéndose en el plazo de 15 años⁹⁹.

Por último, en lo que respecta al dies a quo de la acción, o lo que es lo mismo, el momento a partir del cual comienza a contar el plazo de prescripción de la acción, será *“aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto”*, es decir, *“a partir*

⁹⁵ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de junio, núm. 769/2020 (RJ\2020\1833)

⁹⁶ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de junio, núm. 769/2020 (RJ\2020\1833)

⁹⁷ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de junio, núm. 769/2020 (RJ\2020\1833)

⁹⁸ STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de octubre de 2020. Núm. 3501/2020 (ECLI: ES: TS: 2020: 3501)

⁹⁹ Disposición Transitoria quinta de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, BOE núm. 239 de 6/10/2015.

del momento en el que la acción pudo ser ejercitada”, tal y como dictamina el Tribunal Supremo¹⁰⁰.

6. POSIBLES ALTERNATIVAS: LA VÍA CIVIL.

Por regla general, a causa de la naturaleza jurídico administrativa que asiste a los convenios urbanísticos, todas las cuestiones que deriven de la suscripción de aquellos o tengan por objeto la resolución de alguna controversia jurídica en la órbita de su interpretación serán competencia de los jueces y magistrados de la jurisdicción contencioso administrativa (art. 32 TRLSRU).

Sin embargo, algunos autores como OCHOA GÓMEZ señalan la posibilidad de que las características o circunstancias del supuesto remitan a una vía alternativa: la jurisdicción civil. Siguiendo esta tesis doctrinal; el orden civil será competente en materia de convenios urbanísticos, cuando la cuestión litigiosa fuera de “*estricto orden jurídico privado*”. No basta con que la controversia de naturaleza jurídico privada tenga conexión con el objeto del proceso y se presente como una cuestión prejudicial, para que podamos acudir al orden civil, es necesario que exista “*riesgo de división de la continencia de la causa*”¹⁰¹.

En contraposición a esta razonamiento que, sin lugar a dudas ha sido abiertamente debatido por los especialistas de la materia, encontramos el pronunciamiento de SENDÍN GARCÍA, quien, no solo reconoce la competencia de orden jurisdiccional contencioso administrativo para responder a las controversias surgidas por los convenios urbanísticos¹⁰², sino que determina la solución aplicable para el supuesto en el que, el objeto del litigio fuera de naturaleza jurídico privada.

¹⁰⁰ STS (Sala de lo Contencioso) de 29 de enero de 2020. Núm. 274/2020 (ECLI: ES: TS: 2020:274)

¹⁰¹ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 279.

¹⁰² SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 234.

El profesor MIGUEL ÁNGEL SENDÍN, precisa que esta atribución competencial al órgano jurisdiccional atiende a la naturaleza jurídico administrativa de los convenios, que se atribuye por razón de su objeto (por cuanto ejercen funciones públicas) y que predomina con independencia de que el sujeto con el que concierne la Administración se rija por normas de Derecho Privado (tal y como ocurre con las sociedades mercantiles, fundaciones, etc.)¹⁰³.

Cuando lo que se debatiera en la Sala jurisdiccional fuera de carácter jurídico privado, la conclusión será idéntica, puesto que el objeto principal, que es el convenio urbanístico como instrumento que efectúa funciones públicas, no varía.

Entiende SENDÍN GARCÍA que lo que se plantea no son más que meras cuestiones prejudiciales o incidentales, a las que, deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Jurisdiccional¹⁰⁴, en virtud del cual *“La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales”*¹⁰⁵. Sin que el pronunciamiento o decisión pueda vincular al orden civil¹⁰⁶.

Como fundamento de lo anterior establece este autor la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1979 en la que *“el Ayuntamiento considera que se da la inadmisibilidad parcial del recurso en cuanto a la pretensión relativa a las permutas al entender que se trata de una cuestión de naturaleza privada no residencial ante la jurisdicción contencioso-administrativa sino ante la civil. La sala considera que ha de proceder a rechazar esta causa de inadmisibilidad por cuanto que la permita se encontraba prescrita en la estipulación”*¹⁰⁷.

¹⁰³ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 235

¹⁰⁴ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 236.

¹⁰⁵ Art. 4 Ley Jurisdiccional.

¹⁰⁶ Art. 4 Ley Jurisdiccional.

¹⁰⁷ SENDÍN GARCÍA, M.A.: *op. cit.* pág. 236 y STS (Sala de lo Contencioso) de 21 de febrero de 1997.

En síntesis, aunque no existe excesiva jurisprudencia al respecto, de la yuxtaposición de las dos tesis expuestas, podríamos deducir que, la vía civil podría ser competente en la resolución de posibles controversias derivadas de la práctica de los convenios urbanísticos, siempre y cuando, reproduciendo a GOMEZ OCHOA “*exista un riesgo de división de la continencia de la causa*”¹⁰⁸, lo que supone la imposibilidad de enjuiciar de forma separada lo acontecido, en virtud del principio de economía procesal y celeridad que rige nuestro Derecho¹⁰⁹. En cuyo caso el particular podrá utilizar la vía civil para exigir el cumplimiento del convenio.

7. CONCLUSIONES

Primera- Los convenios urbanísticos se configuran como un acuerdo de voluntades entre la Administración y un particular que adquiere naturaleza jurídico-administrativa y carácter contractual tras su perfeccionamiento. Son instrumentos de acción concertada cuyo principal objetivo es la ejecución efectiva de actuaciones que contribuyan beneficiosamente al interés general. Por ello, es tan importante delimitar las consecuencias de su incumplimiento; entendiendo que, debido a esa reciprocidad que los caracteriza, ambas partes pueden incurrir en el.

Segunda- El incumplimiento por parte de la Administración abre dos cauces distintos para que el particular exija responsabilidad, por una lado, a través del vía del incumplimiento contractual; y, por otro lado, una vez resuelto el contrato y siempre y cuando se cumplan los presupuestos para ello, exigiendo la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Tercera- La vía para reclamar la responsabilidad contractual de la Administración e impugnar su inactividad material es la apelación de tutela judicial en vía contencioso-administrativa prevista en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora

¹⁰⁸ OCHOA GÓMEZ, M.P.: *op. cit.*, pág. 279.

¹⁰⁹ Auto del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2002 (JUR\2002\121464)

de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; cuyo plazo de prescripción de esta acción es hoy de 5 años a contar desde el momento en que la acción pudo ser ejercitada. Mientras que, cuando lo que tratara de apelar el particular fuera la responsabilidad patrimonial de la Administración el procedimiento será el previsto en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

Cuarta- La vía civil podrá servir de alternativa para exigir el cumplimiento del convenio urbanístico cuando de tal incumplimiento no pueda conocer el orden contencioso-administrativo porque exista riesgo de ruptura de la continencia de la causa.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO TIMÓN, A.J.: *Introducción al derecho urbanístico*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.

BÉRTOLO GARCÍA. U.: “Los Convenios Urbanísticos”, *Revista Gallega de Administración Pública*, nº. 43, 2012, págs. 203 a 217.

BLANQUER CRIADO, D.: *Introducción al Derecho Administrativo, teoría y 100 casos prácticos*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.

BUSTILLO BOLADO, R.O.: *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2001.

CANO MURCIA, A.: *Teoría y práctica del convenio urbanístico. Comentarios, legislación, jurisprudencia y formularios*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2008

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 2019.

GÓMEZ MANRESA, M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

GÓMEZ POMAR. F.: “El incumplimiento contractual en Derecho Español”, *Revista para el análisis del Derecho (InDret)*, 2007.

GONZÁLEZ SANFIEL, M.A.: “Los convenios de gestión con efecto de plan”, en AA.VV (GONZALEZ SANFIEL, M.A., Dir.): *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2020. Pág. 317 a 348.

MOREU CARBONELL, E.: “El acto administrativo. Concepto y tipología” en AA.VV. (MENÉNDEZ, P y EZQUERRA, A., Dir.): *Lecciones de Derecho Administrativo*, 2ª ed., Ed. Aranzadi, Navarra, 2021. Pág. 353 a 375

OCHOA GÓMEZ, M.P.: *Los Convenios urbanísticos. Límites a la figura redentora del urbanismo*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2006.

OREIRO ROMAR J.A.: *La responsabilidad patrimonial urbanística en la jurisprudencia*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

QUINTANA LÓPEZ, T (Dir.): “Los convenios urbanísticos”, *Derecho Urbanístico Guía Teórico-Práctica*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Disponible en <https://www.tirantonline-com> (fecha de última consulta: 08 de junio de 2022).

SENDÍN GARCÍA, M.A.: *Régimen jurídico de los convenios urbanísticos*, Ed. Comares, Granada, 2008.

VILLAR ROJAS, F.J; HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L; GONZÁLEZ SANFIEL A.M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2022.