

# Os convenios urbanísticos

**Resumo:** *(Convenios Urbanísticos: Concepto. Límites. Maiores cargas das establecidas legalmente. Tipos de Convenio. Carácter vinculante. Consecuencias indemnizatorias derivadas da desvinculación de Convenios Urbanísticos formalizados. Viabilidade de monetización vía convenio do aproveitamento lucrativo correspondente á Administración. Impugnabilidade dos Convenios Urbanísticos).*

**Palabras clave:** *(Convenio Urbanístico. Negocio Xurídico. Nulidade de pleno dereito. Maiores cargas. Prexudicados. Convenios de Plan. Convenios de Execución. Carácter vinculante. Consecuencias indemnizatorias. Aproveitamento lucrativo. Monetización. Impugnación).*

**Abstract:** *(Planning agreement: Concept. Limits: Loads over legally established.: Types of planning agreement: Binding: Compensatory consequences arising from the declouping of formalized planning agreements. Viability of monetization by agreement of de lucrative use for de Administration. Contestability of planning agreements).*

**Key words:** *(Planning agreement. Void contract. Nullity. Higher loads. Injured. Planning agreements. Implementation agreements. Binding. Compensatory effects. Profitable explotation. Monetization. Contestation).*

**Índice:** *1. Consideracións xerais. 1.1. Introducción. 1.2. Breve referencia histórica. 2. Concepto de convenio urbanístico. 3. Obxecto e límites dos convenios urbanísticos. 4. Clasificación dos convenios urbanísticos. 4.1. Convenio de plan. 4.2. Convenio de execución. 4.3. Convenio de expropiación. 4.4. Convenio entre administracións públicas. 5. Impugnabilidade dos convenios urbanísticos. 6. Aspectos rexistrals.*

# 1 Consideracións xerais

## 1.1 Introducción

A regulación legal dos Convenios urbanísticos veu precedida dunha longa configuración xurisprudencial. É a xurisprudencia a que, analizando a casuística de convenios que se sometían ao seu control xurisdiccional, sentou as bases da normativa urbanística autonómica que foi xurdindo nos últimos anos, corrixindo o afastamento da norma na que incorreron, en non poucos casos, os representantes políticos ao empregar a técnica convencional.

Porén, aínda cando as distintas normativas autonómicas establecen en moitos aspectos a mesma regulación, ningunha parece outorgar unha natureza precisa a esta figura xurídica; é como se o lexislador tivese certo reparo en entrar a fondo na súa regulación para concretar e detallar o seu obxecto e finalidade, algo que se antolla como esencial para darlle un xiro á percepción negativa xeralizada que calou na opinión pública sobre os convenios urbanísticos, sobre todo nos últimos anos nos que se teñen asociado coa especulación e o pelotazo urbanístico, sen dúbida por ter sido empregado, en non poucas ocasións, en beneficio de intereses espurios e privados de toda sorte e non ao servizo do interese xeral para o que foron concibidos.

Unha característica fundamental dos Convenios Urbanísticos é que con eles se desborda a manifestación unilateral da acción administrativa xa que habilitan a concertación de vontades entre a administración e entidades de natureza pública e privada para a consecución de fins de interese público.

E froito desa concertación xeráronse ao longo dos anos convenios que regulan dereitos e obrigas de moi distinto contido.

Para a análise posterior desta figura xurídica, resulta enormemente ilustrativa a opinión sobre os convenios de plan de PARADA VÁZQUEZ<sup>1</sup>:

Neste mesmo sentido, considera BOCANEGRA<sup>2</sup> que o urbanismo é unha función pública reservada ao Plan (algo que todos aceptamos desde sempre como un axioma), o cal, vén sinxelamente desmentido pola realidade.

1 Neste sentido, sinala que: "Era previsible que a moda negocial ou contractual que esta introducíndose ad nauseam no Dereito público (substituíndo ao tradicional modo operativo da Administración dos procedementos unilaterais) cara o convenio e que xa está legalizado na lexislación do procedemento administrativa chegase tamén, e con que présas!, á actividade urbanística. Primeiro foi a xurisprudencia, como veremos, a que sancionou a validez dos convenios urbanísticos, malia que o seu obxecto versase sobre algo tan innegociable como é a planificación urbanística (art. 1.255 do Código Civil). Certo que o fixo dunha forma indirecta, recoñecendo a validez non sobre os efectos inmediatos do negocio, a ordenación urbanística e a conseguinte clasificación ou calificación dos terreos, posto que sempre se deixa a salvo que o efecto do convenio se articule e refrende a través dunha modificación do plan, senón de forma indirecta, ao recoñecerse efectos xurídicos reflexos a ese acto rigorosamente nulo desde a perspectiva tanto civil como administrativa, tales como a devolución das cantidades percibidas polo municipio en caso de non axustarse ao plan, etc. En definitiva, os convenios urbanísticos, moi próximos á figura penal do soborno ou a prevaricación (**"ofrézoche Concello tanto de aproveitamento urbanístico se me dás tales edificabilidades sobre estes terreos"**), e por iso absolutamente incompatibles coa filosofía que debe inspirar a planificación urbanística, onde só se deben contemplar os intereses xerais, a cuxo servizo a Lei articulou asépticos e exquisitos procedementos de aprobación e modificación e que, por mor dos convenios, estanse a converter en comparsas rituais para lexitimar o previamente acordado".- (Parada Vázquez., Ramón.- **Ordenamentos Urbanísticos, valoración, crítica y perspectiva de futuro.** - Ed. Marcial Pons, 1998.- Páxs. 75 a 80).

2 Di Bocanegra que "O urbanismo é unha función pública, certamente, pero os poderes públicos non son capaces de exercitar, co que o Plan, a idea de Plan, queda, á súa vez, absolutamente desnaturalizada, como sabe ben calquera que teña contacto con estes temas máis alá dos libros, ou calquera que saiba, simplemente, mirar unha cidade ou a ordenación do espazo. Iso poderá ser saudado con alegría ou acertadamente criticado por contrario ao Ordenamento xurídico, pero o certo é que, hoxe, nin os poderes públicos alcanzan a conducir os procesos urbanos nin o Plan a cumprir a función que lle corresponde. Non quero dicir eu, desde logo, que os convenios urbanísticos sexan os únicos responsables desta situación (aí están, por exemplo, ademais, as estradas ou o establecemento de grandes superficies comerciais, capaces



É máis, existen autores que consideran que esa consecuencia deriva directamente da tradicional escaseza das facendas locais e a liberdade que tiveron os Concellos para decidir unilateralmente sobre o plan, destacando entre eles Vera Jurado e Idofonso Huertas<sup>3</sup>.

Así as cousas, malia o que acontece nos últimos anos, da utilización perversa dos convenios urbanísticos polos Concellos, de que tiveren coadxuvado ao urbanismo desmedido, de que servisen como mecanismo de presión dos grupos inmobiliarios para clasificar solo, cómpre potenciar os efectos indubidablemente positivos que se derivan dos Convenios urbanísticos como canle ou instrumento para poder dar saída ás non poucas dificultades que planean sobre o urbanismo pola constante colisión do interese xeral e privado, polo seu efecto dinamizador en orde á modificación do plan e a viabilizar a xestión e execución urbanística.

O urbanismo é, entre outras cousas, un negocio xurídico e o convenio un medio axeitado para dar saída á inoperancia do plan xeral.

É posible que, como apunta un sector da doutrina, sexa necesaria unha regulación precisa que arbitre as medidas para que a planificación urbanística plasmada no plan xeral non se vexa desfigurada pola aprobación sobrevida de convenios de plan que se canalicen a través de sucesivas modificacións puntuais.

Por outra banda, como indica CANO MURCIA<sup>4</sup> *“O convenio urbanístico, e dentro deles, o do plan, que ata agora era a panacea para promover a iniciativa privada pode converterse a partir de agora, e de feito xa está ocorrendo, nun “modus operandi” ao que se lle vai poñendo cerco, de tal maneira que quedará, deberá quedar, reducido a uns momentos temporais moi concretos e determinados. Referímonos aos convenios que teñan lugar durante a revisión do plan. Excepcionalmente e en supostos moi taxados teñen que admitirse os convenios de plan cando non se está ante a revisión de plan”*.

Quizais a normativa legal debería arbitrar os supostos nos que sería factible canalizar un convenio vía modificación puntual, establecendo a regra xeral de que os mesmos sexan incorporados á revisión do plan e formando parte da programación xeral de todo o territorio.

Aínda que o que vou dicir é predicable da regulación legal urbanística con carácter xeral e non exclusivamente dos convenios urbanísticos, urxe a aprobación da normativa regulamentaria para dotar dunha maior precisión á norma e, ao cabo, dunha maior seguridade xurídica das operacións que se concerten por vía convencional.

Por referírmonos ao caso da nosa Comunidade Autónoma, son moitos anos os que pasaron desde que se prevede a aprobación dos regulamentos de plan, xestión e disciplina urbanís-

---

de volatilizar, literalmente, por si mesmos, un ou varios Plans urbanísticos). Si que son, porén, os convenios urbanísticos, colaboradores directos e inmediatos na produción do fenómeno que se apunta. A súa absoluta cotianidade, perfectamente coherente coa incapacidade dos poderes públicos para dirixir por si mesmos con instrumentos públicos a ordenación urbana, contribuíu decisivamente a desfacer literalmente a idea de Plan como un dos conceptos centrais do noso Dereito urbanístico” (Bocanegra.- Los Convenios Urbanísticos. Estudios de Derecho urbanístico, de Huergo Lora, A.- Ed. Civitas.-Madrid, 1998.-Prólogo).

3 Así, din estes autores que o deterioro da idea de Plan, como concepto básico do urbanismo, se deriva en boa parte “da endémica escaseza das facendas locais para facer fronte aos procesos de urbanización e á gran liberdade unilateral dos entes locais para elaborar o plan, o que por un lado imposibilita a actuación exclusivamente pública, pero por outro, anima aos particulares a negociar e chegar a acordos coa Administración” (Vera Jurado, D. e Idofonso Huertas, R.- **La Ordenación Urbanística en el Derecho Urbanístico de Andalucía**.- Ed. Tirant lo Blanch.- Valencia, 2003.- Páx, 87).

4 Cano Murcia, Antonio.- Teoría y Práctica del Convenio Urbanístico, 6ª Edición.- Ed. Aranzadi.- Pamplona, 2006.- Prólogo á sexta edición.- Páx. 28.



tica na Lei 1/1997, de 24 de marzo, do solo de Galicia, pero só dispoñemos na actualidade do Regulamento de Disciplina Urbanística aprobado en desenvolvemento daquela.

Hoxe seguimos aplicando na nosa Comunidade Autónoma, Galicia, os regulamentos de plan e xestión aprobados baixo a vixencia do Texto Refundido da Lei do Solo, de 9 de abril de 1976, algo que polo tempo transcorrido, parece sinxelamente incompreensible.

## 1.2 Breve referencia histórica

Aínda que xa se produce unha auténtica práctica convencional con anterioridade a esta Lei no século XIX, sobre todo coa necesidade de crecemento dos límites antigos das cidades a través da técnica de “Ensanche de Poboacións” (práctica posta de manifesto en numerosa xurisprudencia, entre outras, sentenzas do Tribunal Supremo de 12 de xullo de 1903 e 12 de febreiro de 1904), é a Lei do Solo, de 12 de maio de 1956, a que senta as bases do dereito urbanístico español. Esta proclama por vez primeira o urbanismo como función pública, prevé a creación dos patrimonios municipais de Solo, a institucionalización do Plan, a equidistribución de cargas e beneficios e, ademais, numerosas referencias á posibilidade da formalización de convenios ou acordos entre a Administración e os particulares.

Esta Lei estrutura un sistema en dúas fases: planificación pública e xestión desta planificación, colocando ao poder público en primeiro lugar, como garante dos intereses xerais sobre os particulares.

Así, o propietario afectado polo proceso urbanizador pode convir coa administración pero sen efectos vinculantes sobre a planificación, algo que se mantén de xeito constante ata os nosos días nos textos legais que se foron aprobando desde entón.

Dous son os obxectivos que perseguían os convenios urbanísticos naquela época: i) facilitar á Administración (xeralmente os Concellos) o acceso á titularidade de terreos de particulares afectados por unha determinada programación, evitando deste xeito acudir á expropiación, ou ii) promover a participación dos particulares en obras de urbanización.

A Lei de 1956 foi reformada o 2 de maio de 1975, aprobándose un Texto Refundido o 9 de abril de 1976. Estes corpos legais non varían de maneira substancial a técnica convencional, se ben establecen a técnica do aproveitamento medio que é un dos piares da práctica convencional.

O Texto Refundido de 1992 da Lei do Solo 8/1990, contén continuas referencias á técnica convencional. Non obstante, tras a famosa sentenza do Tribunal Constitucional n.º 61/1997, de 20 de marzo, que declara inconstitucional a maior parte do articulado do Texto Refundido de 1992, ditouse a Lei 6/1998, de 13 de abril, do réxime do solo e valoracións, que se ben non regulaba os convenios urbanísticos, previa a posibilidade de convir o pagamento en especie do prezo xusto nas expropiacións urbanísticas.

A Lei 6/1998 foi substituída pola Lei 8/2007, de 28 de maio e esta, á súa vez, polo Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei do solo.

Estas normas lexislan dentro dos límites do art. 149 da Constitución sobre aquelas cuestións que teñen por finalidade garantir a igualdade en todo o territorio español, sen entrar na regulación urbanística de competencia exclusiva e plena das Comunidades Autónomas.

Así, o Texto Refundido de 2008 incorpora dúas cuestións que resultan de obrigada observancia polas leis urbanísticas autonómicas relativas na materia que estamos analizando:

- O art. 11.1 establece a necesidade de sometemento dos convenios ao trámite de información pública nos termos e prazos que estableza a lexislación autonómica competente. Este requisito legal ten a súa razón de ser no dereito de participación cidadá que recoñece o art. 9.2 da Constitución.

E ten como reverso da moeda o deber da Administración de poñer a disposición dos cidadáns copias completas dos convenios urbanísticos. Así se prevé na Disposición Adicional novena 2 da Lei 8/2007 pola que se adiciona o art. 70 ter á Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local.

- O art. 16.3 establece que o convenio que o promotor celebre coa administración non poderá establecer obrigas ou prestacións adicionais máis gravosas das que procedan legalmente en prexuízo dos propietarios afectados, sendo nula de pleno dereito a cláusula que contraveña esa limitación.

Existe unha coincidencia xeral das lexislacións autonómicas nestes dous aspectos. No caso da Comunidade Autónoma galega, a Lei 9/2002, de 31 de decembro, de ordenación urbanística do solo e ordenación do medio rural (LOUGA) prevé no seu art. 233.2 que a negociación, a formalización e o cumprimento dos convenios urbanísticos se rexerán polos principios de transparencia e publicidade.

O apartado 3) do meritado artigo contempla a nulidade de pleno dereito das estipulacións contidas nos convenios que contraveñan ou infrinxan de xeito obxectivo, en calquera forma, as normas imperativas legais ou regulamentarias, en consonancia coa regulación legal estatal.

En definitiva, foi o lexislador autonómico quen foi configurando o alcance, obxecto, natureza e procedemento dos convenios urbanísticos.

## 2 Concepto de convenio urbanístico

Os convenios urbanísticos son, en liñas xerais, todos os convenios administrativos celebrados entre a Administración e persoas ou entidades públicas ou privadas no ámbito da actuación urbanística.

Partimos da premisa de que se trata dun negocio xurídico, isto é, un acordo de vontades no ámbito do Dereito urbanístico<sup>5</sup> no que de forma consensuada se busca unha alternativa ao exercicio unilateral das potestades urbanísticas por parte da Administración.

Nese sentido, o Convenio Urbanístico pódese definir como un acordo de vontades entre a Administración e persoas físicas, xurídicas, públicas ou privadas, titulares de dereitos urbanísticos (promotores, empresas urbanísticas, xuntas de compensación, veciños particu-

<sup>5</sup> Memento Práctico Lefebvre. Urbanismo 2005-2006. Páx. 91.



lares...) que teñen o seu funcionamento no principio de participación dos particulares co urbanismo e a capacidade negocial da Administración.

Así os considera Cano Murcia<sup>6</sup>, que estima que son: *“celebrados coa finalidade de completar á Lei, naqueles supostos nos que a regulación legal estea inacabada ou prevé expresamente a chamada ao convenio, resolvendo desta forma os problemas que as insuficiencias da lexislación urbanística formula e dando satisfacción á participación dos cidadáns na definición da súa digna calidade de vida.”*

Os contratos que realiza a Administración Pública poden incardinarse dentro do marco do Dereito Administrativo ou das normas do dereito común (xa sexan de Dereito Civil ou Dereito Mercantil).

Así como nos contratos clásicos (civís e administrativos) a Administración pretende obter bens ou servizos que os particulares lle poden reportar a cambio dun prezo (obras públicas, servizos de distinta natureza...), o convenio urbanístico é unha técnica de administración directa, como indica SÁNCHEZ GOYANES<sup>7</sup>.

Outra definición, baseada na dificultade de definir a súa natureza xurídica, é a que ofrece Ochoa Gómez<sup>8</sup>.

Por outra banda, os convenios administrativos poden ter como parte a dúas Administracións Públicas (convenios inter-administrativos) ou a unha ou máis Administracións Públicas e a un ou máis particulares (convenios administrativos con particulares).

Cando nos atopamos ante formalización de acordos entre a Administración e persoas físicas ou xurídicas, públicas ou privadas, cuxo obxecto afecta a determinada actuación urbanística (promotores, Xuntas de Compensación, veciños particulares.) atopámonos ante un convenio urbanístico.

A lexislación urbanística non afrontou de xeito directo a definición dos convenios urbanísticos e preferiu abordar a cuestión dun xeito indirecto, empregando expresións que nos levan a deducir o concepto. Polo que se refire á Comunidade Autónoma galega, esta limítase a indicar a súa natureza e alcance.

En efecto, a LOUGA (ao igual que as demais leis urbanísticas autonómicas) di no seu art. 233.1 baixo o epígrafe *“Concepto, alcance e natureza”* que *“A administración autonómica e os municipios, así como as súas organizacións adscritas e dependentes e as demais organizacións por eles creadas conforme esta Lei, poderán celebrar, conxunta ou separadamente, e sempre no ámbito das súas respectivas esferas de competencias, convenios urbanísticos entre si e con persoas públicas ou privadas, en orde á súa colaboración e máis eficaz desenvolvemento da actividade urbanística”*.

6 Cano Murcia, Antonio. - **Teoría y práctica del Convenio Urbanístico, 3ª edición.** - Ed. Aranzadi. - Páx. 24.

7 Que di que: *“os convenios urbanísticos serven fundamentalmente para completar determinacións legais na materia, pactando novas ordenacións e fixando os termos e condicións da xestión e execución do plan en vigor”*. (Sánchez Goyanes, Enrique. - **Los Convenios Urbanísticos. Derecho Urbanístico de Cantabria**). Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S.A. - Páx. 651).

8 Di esta autora que o convenio urbanístico é *“un instrumento continxente de acción concertada da Administración Pública cun ou varios suxeitos de dereito en orde ao desenvolvemento de calquera faceta da realidade urbanística e das competencias que tipicamente a integran, e cuxo réxime xurídico –máis ou menos delimitado por unha norma específica- queda determinado pola converxencia do contido das potestades típicas nesta orde administrativa con elementos propios do concerto de vontades (contractuais ou non), debidamente modulados en función do concreto marco institucional en que se moven”*. (Ochoa Gómez, María Pilar. - **Los Convenios Urbanísticos. Límites de la figura redentora del urbanismo.** - Ed. La Ley. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. - Madrid, 2006. - Páx. 55).

É esa Xurisprudencia a que se encargou de ofrecernos unha definición concreta de convenio urbanístico; véxase, por exemplo, a sentenza do Tribunal Supremo de 15 de febreiro de 1994<sup>9</sup>.

A natureza xurídico administrativa dos convenios urbanísticos foi recoñecida expresamente polas diferentes lexislacións autonómicas. No caso da Comunidade Autónoma galega, así se remarca no art. 233.4 da LOUGA.

### 3 Obxecto e límites dos convenios urbanísticos

Practicamente calquera actuación urbanística pode ir precedida da subscripción dun convenio urbanístico, de maneira que as situacións previstas expresamente nas diferentes lexislacións urbanísticas autonómicas non esgotan as posibilidades que poden constituir o obxecto dun convenio.

A cobertura legal dos convenios urbanísticos atopámola no art. 25.2 da Lei 30/2007, de 30 de outubro, de Contratos do Sector Público, que consagra o principio de liberdade de pactos da Administración ao establecer que *“poderá concertar os contratos, pactos e condicións que teña por conveniente, sempre que non sexan contrarios ao interese público, ao ordenamento xurídico ou aos principios de boa administración”*.

A LOUGA recolle de forma expresa as actuacións que poden ser obxecto do convenio urbanístico (plan e xestión), que son:

- Formación, modificación ou revisión do plan urbanístico (art. 234 a) e 235.3).
- Determinación dos termos e condicións da xestión e execución do plan e demais instrumentos existentes (art. 234 b) e 236.1).

Como vemos, o obxecto dos convenios urbanísticos é moi amplo, sendo a consecuencia derivada da infracción da normativa legal, a nulidade de pleno dereito.

O alcance, precisamente, da previsión legal de nulidade de pleno dereito do art. 16.3 do Texto Refundido da Lei do Solo de 2008, carrega consecuencias importantes respecto da marxe de manobra da administración na negociación dun convenio urbanístico.

Segundo este precepto, os convenios ou negocios xurídicos que o promotor da actuación celebre coa Administración correspondente, non poderán establecer obrigas ou prestacións adicionais nin máis gravosas que as que procedan legalmente *“en prexuízo dos propietarios afectados”*. A cláusula que contraveña estas regras será nula de pleno dereito. Tal e como está redactado o precepto non é posible impoñer vía convenio maiores cargas das que están establecidas legalmente. ¿Non era esa unha das utilidades primordiais dos Convenios?

A Xurisprudencia chegou a considerar contratos atípicos aqueles nos que un particular se comprometía a realizar cesións por riba das mínimas legalmente establecidas (STSX Cataluña de 31 de marzo de 2001), pero hai un gran paso entre que esas cesións non sexan unha

9 A STS de 15 de febreiro de 1994 declara: “instrumentos facilitadores da actuación urbanística, constitúen unha práctica que tende a complementar as determinacións legais na materia, posibilitando o acordo das partes afectadas, contribuíndo a facilitar a xestión, eliminando “ab initio” os puntos de fricción e os obstáculos que unha determinada actuación urbanística poida orixinar; e sen que sexa dable atribuír ás mesmas a constitución dun sistema de execución do Plan, sen que poida substituír en cada caso o Plan elixido”.

imposición de natureza normativa e que non poidan ser obxecto de acordo pola administración e os particulares.

A cuestión pode pasar por analizar o que significa a frase “*en prexuízo dos afectados*”. A Lei asocia o prexuízo dos afectados directamente á existencia de prestacións máis gravosas das legais, pero se se trata de convir a cesión dun 20% do aproveitamento lucrativo dun determinado sector a cambio dunha reclasificación de rústico a urbanizable, ¿qué é máis prexudicial para os afectados? Parece que os “prexudicados” pola maior cesión tamén estarían “beneficiados” polo Convenio.

Na miña opinión, o prexuízo mirado illadamente e desde a perspectiva das cargas prodúcese, pero nunha visión en conxunto (tendo en conta tamén o beneficio que reporta) a cuestión suscita maiores dúbidas. A práctica convencional pode perder interese desde a perspectiva municipal coa nova regulación. O máis coherente sería interpretar que as maiores cargas as ten que asumir integramente fronte á Administración o asinante do Convenio (pois non ostenta a condición de terceiro) aínda que da literalidade da norma non se desprende esta posibilidade, que non deixa dúbida de que as cesións por enriba das legalmente establecidas respecto dos terceiros non é xa unha finalidade lexítima ou plausible.

Outro dos límites aos que están sometidos os convenios constitúeo a prohibición de reservas de dispensación que deriva directamente do principio de legalidade. A LOUGA prevé expresamente no art. 234 b) a prohibición de dispensa de plan respecto dos convenios urbanísticos para a execución do plan.

## 4 Clasificación dos convenios urbanísticos

Non resulta doado encadrar as actuacións urbanísticas que poden ser obxecto de convenios urbanísticos dada a multiplicidade de casos que poden articular o obxecto convencional e a complexidade dos supostos que contemplan.

Está a clásica distinción que se formulou a doutrina entre convenios típicos (os que están previstos normativamente) e convenios atípicos (os que non están regulados normativamente pero non por iso ilegais) se ben esta distinción, no que aos convenios urbanísticos se refire, perde parte da súa transcendencia unha vez que se foron regulando nas distintas lexislacións autonómicas.

Un exemplo de contrato típico era o convenio sobre prezo xusto que contempla o art. 24 da Lei de Expropiación Forzosa.

Tamén se poden clasificar os convenios segundo i) os suxeitos intervinientes no proceso de concertación e ii) o ámbito da actividade urbanística sobre a que incidan.

- i) Segundo os suxeitos intervinientes no proceso de concertación podemos distinguir entre convenios formalizados entre administracións públicas (convenios inter administrativos) e os formalizados entre a Administración e os particulares.
- ii) Segundo o ámbito da actividade urbanística sobre a que incidan, podemos clasificalos en dous grandes grupos: os de plan, que teñen como obxectivo primordial a modificación do plan, e os de xestión ou execución do plan vixente, que buscan unha axilización da xestión e execución do plan e nacen unha vez concluída a fase de plan.





Isto non significa que o convenio para a xestión ou execución teña que tramitarse de maneira separada e unha vez que se tramite e aprobe o plan, pois é perfectamente factible a súa tramitación simultánea ou conxunta quedando demorada a súa eficacia a un momento posterior á aprobación do plan.

Non obstante, tal vez os que mellor analizaron sistematicamente as diferentes formas de convenios urbanísticos fosen BUSTILLO BOLADO e CUERNO LLATA<sup>10</sup>.

A LOUGA contempla os dous tipos de convenio:

- Os convenios urbanísticos de plan (art. 235)
- Os convenios urbanísticos para a execución do plan (art. 246)

Aínda que non se atopan expresamente contemplados na LOUGA, poderíamos incluír unha variante dos dous anteriores referida aos convenios urbanísticos que conteñen aspectos no seu texto que afectan ao plan e á xestión (denominados noutras lexislacións autonómicas como convenios mixtos). Por exemplo, é moi frecuente que os convenios de plan conteñan previsións en aspectos propios da reparcelación (por exemplo, determinación do sistema de actuación, previsións sobre a cesión do aproveitamento urbanístico que corresponde ao Concello...).

Outra clase de convenios urbanísticos que poderíamos considerar como unha terceira categoría, serían os expropiatorios, que son os que se alcanzan durante a tramitación dun proceso de expropiación urbanística para o pagamento en especie do prezo xusto, que trataremos máis adiante.

Finalmente habería unha cuarta categoría que sería a integrada polos convenios urbanísticos entre Administracións públicas que presentan unha serie de singularidades con respecto aos subscritos entre unha Administración Pública e os particulares.

## 4.1 Convenios de plan

Os convenios de plan son unha práctica habitual na administración para a preparación dunha modificación ou revisión do plan en vigor.

O carácter innegociable da potestade de plan derívase do art. 235 a) da LOUGA ao establecer que en ningún caso vincularán ou condicionarán en calquera forma o exercicio polas administracións públicas, incluídas as que sexan parte neles, da potestade de plan. A posibilidade de disposición da potestade de plan por vía contractual, vén sendo excluída de maneira constante pola xurisprudencia desde a sentenza do Tribunal Supremo de 30 de abril de 1990 (RX1990, 2694). Máis significativa se cabe é a STS de 15 de marzo de 1997<sup>11</sup>.

10 Clasifícanos da seguinte forma: "Urbanismo concertado (concurso para Programas de Actuación Urbanística: arts. 177 a 184). Convenios expropiatorios (art. 217). Convenios para xestión indirecta de Expropiacións (art. 213). Convenios para a constitución de servidumes (art. 211). Convenios para a transferencia do exceso de aproveitamento (art. 151). Convenios sobre gastos de urbanización (art. 155, 2) e no sistema de cooperación (art. 163, 3). Convenios para instrumentar a intervención mediadora da Administración nas transferencias de aproveitamento urbanístico en actuacións asistemáticas (art. 194). Convenios para a cesión de terreos do Patrimonio Municipal do solo (art. 282 e ss) e Convenios sobre condicións de conservación de urbanización nos plans e proxectos redactados por particulares. (Bustillo Bolado, R.O. e Cuerno Llata, J.R. - **Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares**. Ed. Aranzadi.- Pamplona, 1996.- Páxs. 119 a 144).

11 Di esta sentenza: "As esixencias do interese público que xustifican a potestade do plan, implican que a súa actuación non pode atopar límite nos convenios que a Administración conclúe cos administrados, polo que aínda que o Concello tivese celebrado contrato no que

Este carácter obrigatorio e vinculante é absolutamente predicable dos convenios urbanísticos para a execución do plan, pois pola súa propia natureza e obxecto non poden incluír previsións sobre potestade de plan.

A Administración pode convir cos particulares dentro dos límites legais pero a potestade de plan ten que responder en todo caso ao interese xeral e segundo os principios de boa administración para obter a ordenación urbanística posible, e iso con independencia das consecuencias indemnizatorias que poida carrexar a desvinculación por parte da Administración ou os particulares de convenios urbanísticos que tiveren formalizado o cambio de plan. E, nese sentido pronúnciase Ochoa Gómez<sup>12</sup>, se ben con matizacións.

## 4.2 Convenios de execución

Se ben a Xurisprudencia se mostrou unánime en rexeitar o carácter vinculante dos pactos incluídos nos convenios urbanísticos onde se compromete a potestade pública, declara non obstante de xeito constante o carácter obrigatorio do pactado entre as partes ao consideralos negocios xurídicos bilaterais (Sentenza do Tribunal Supremo de 13 de xullo de 1984).

Especial mención ten, non obstante, a previsión legal do art. 236.2 da LOUGA na nova redacción operada pola Lei 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urxentes de modificación da Lei 9/2002, de 30 de decembro. Segundo este precepto os convenios nos que se acorden os termos do cumprimento dos deberes legais de cesión pola súa substitución polo pagamento de cantidade en metálico cando non poidan cumprirse con solo destinado a vivenda sometida a algún réxime de protección pública en virtude da reserva correspondente, e especificamente, a dos terreos en que se localice o 10% do aproveitamento tipo do ámbito de referencia, deberán incluír como anexo, a valoración pertinente practicada polos servizos administrativos que teñan atribuída tal función con carácter xeral ante a correspondente administración.

Como o acordo sobre unha contraprestación económica directa a favor do Concello, en substitución do aproveitamento urbanístico que lle corresponde, require dunha valoración pericial obxectiva para garantir a equivalencia entre o valor do solo e o valor monetario, o lexislador autonómico coidouse de prever expresamente que a valoración pertinente deberá ser practicada polos servizos administrativos que teñan atribuída esa función.

Pero a nova redacción do precepto transcrito contén un cambio que nos leva a ter que reformularnos os casos nos que é factible a monetarización do aproveitamento lucrativo vía convenio.

Nunha primeira aproximación, atopámonos con que o art. 237.2 establece que o 10% do aproveitamento lucrativo se pode monetarizar en diñeiro, algo que non estaba previsto especificamente na redacción do precepto anterior á reforma de 2010, pero ao mesmo tempo

---

*se obrigaba a unha determinada clasificación dos terreos cun determinado aproveitamento, se posteriormente considera que o interese público require unha clasificación ou aproveitamento distinto, pode alterar o plan sen que o convenio sexa obstáculo. A xustificación de liberdade na posibilidade de desligarse do acordado —que non existe no campo do Dereito Civil— ten a súa xustificación en que o urbanismo é unha función pública e, como tal, indispoñible e irrenunciabile” (STS de 15 de marzo de 1997).*

- 12 Di esta autora: “Sempre que razóns de interese público avalen a súa decisión, a organización pública poderá apartarse dos compromisos asumidos (...), mais en ningún caso, a mera alegación *ex post facto* do principio de indispoñibilidade aproveitará a aquela para deixar ao seu arbitrio a eficacia do convido (se o cumpre e cando o cumpre) ou para desvincularse sen máis dos compromisos adquiridos” (Ochoa Gómez, María Pilar. - Op. Cit. en (8)- Páx. 202)

faise constar que a substitución por metálico é posible *“cando non poida cumprirse co solo destinado a vivenda sometida a algún réxime de protección pública”*.

É dicir, malia que se especifica a posibilidade de monetarizar o 10% do aproveitamento, esta posibilidade queda subordinada aos supostos nos que non é posible cumprir con aquela finalidade de destinar o solo a vivenda de protección oficial. En realidade, a regra xeral nunca deixou de ser, malia os sucesivos cambios legislativos, a de entrega de solo (véxanse os deberes legais dos propietarios no solo urbano non consolidado e urbanizable), pero non é menos certo que coa redacción anterior á reforma de 2010 era factible entender -malia que o 10% non estiver nominalmente expresado no precepto-, que a substitución en metálico podería levarse a cabo antes da aprobación do proxecto de equidistribución e por razóns de interese xeral a través da subscrición e perfeccionamento do correspondente convenio.

Porén, a redacción actual parece recuperar o espírito do antigo art. 157.5 da Lei 1/1997, de 24 de marzo, do solo de Galicia, que prevía a posibilidade de transmitir o prezo resultante do valor do aproveitamento urbanístico cando o solo non resultaba *“axeitado aos fins do patrimonio municipal do solo”*, se ben concretado a cando non pode cumprirse co solo destinado a vivenda sometida a protección oficial.

En definitiva, a posibilidade de convir a monetarización viuse seriamente limitada con motivo da modificación introducida pola reforma de 2010 no art. 236.2, se ben esa restrición sería predicable soamente dos polígonos ou sectores de uso residencial e non dos destinados a outros usos (industrial, terciario...).

A propia Lei do Solo de 2007 introduce unha importante limitación á posibilidade de monetarizar cando exista a posibilidade de entregar solo destinado á construción de vivendas protexidas, xa que especifica no seu artigo 16, que a lexislación sobre ordenación territorial e urbanística poderá determinar os casos e condicións en que caiba substituír a entrega de solo por outra forma de cumprimento do deber: *“agás cando poida cumprirse con solo destinado a vivenda sometida a algún réxime de protección pública en virtude da reserva a que se refire a letra b) do artigo 10. Esta porcentaxe non formará parte da porcentaxe de vivenda protexida que deben realizar os privados sobre as reservas do artigo 10”*.

## 4.3 Convenio de expropiación

O art. 30.1 do Texto Refundido da Lei do Solo de 2008 contempla, en caso de expropiacións urbanísticas e, mediando acordo co expropiado, que o pagamento do prezo xusto se poida realizar en especie, completando desta forma no ámbito urbanístico a regulación contida na propia Lei de Expropiación Forzosa.

## 4.4 Convenio entre administracións públicas

A LOUGA outorga unha marxe de manobra ampla ás Administracións públicas para a formalización de común acordo de convenios urbanísticos de plan, para a formación, modificación ou revisión do plan urbanístico, non sendo de aplicación nestes casos, as regras que o art. 235.4 establece para os convenios que a administración subscriba con particulares.



Porén, respecto dos convenios urbanísticos para a execución do plan, a regulación non varía respecto da prevista para aqueles casos nos que participan persoas privadas.

En todo caso, este tipo de convenios fundaméntanse no contido aberto e a pluralidade de fins de interese público que poden alcanzarse con esta clase de convenios urbanísticos nos que destaca a presenza de intereses comúns e de competencias de administración concorrentes, tal e como expón Ávila Oliver<sup>13</sup>.

## 5 Impugnabilidade dos convenios urbanísticos

En primeiro lugar, cómpre lembrar que o art. 237.1 da LOUGA esixe que unha vez negociado e subscrito o convenio, sexa sometido a información pública mediante anuncio inserido no Diario Oficial de Galicia e nun dos xornais de maior difusión na provincia e durante un período mínimo de vinte días. É dicir, a Lei regula un procedemento que cómpre tramitar para que o convenio subscrito alcance eficacia con transcendencia xurídica. Por conseguinte, non abonda con que se subscriba, pois cómpre que o acordo de vontades siga un procedemento necesario no que ademais se permite a participación de terceiros que poden realizar alegacións e propoñer cantas emendas ou correccións consideren necesarias e que poden afectar ao contido mesmo do convenio asinado. O apartado 3) do meritado artigo, prevé que tras o período de información pública, o órgano que negociou o convenio deberá, á vista das alegacións, elaborar unha proposta de texto definitivo do convenio, do que se dará vista ás persoas que negociasen ou subscribisen o texto orixinal, para a súa aceptación, reparos, ou no seu caso, renuncia. Ademais, o texto definitivo do convenio será notificado ás persoas interesadas a efectos da súa sinatura, sendo tras o seu perfeccionamento cando existirá un acto firme en vía administrativa e, como tal, susceptible de impugnación xurisdiccional.

En segundo lugar, cabe formularse que xurisdición é a competente para dilucidar a legalidade dos convenios urbanísticos. Dada a súa natureza xurídico administrativa, non cabe dúbida que é competente a xurisdición contencioso-administrativa (STS de 30 de outubro de 1997). Agora ben, desde un punto de vista procedemental podemos atoparnos ante dúas situacións das que depende que o acto a impugnar sexa distinto.

En efecto, depende de se a negociación do convenio coincide cun plan que se atopa en tramitación ou non. No suposto de que o plan estea en tramitación, o art. 237.2 da LOUGA esixe que o texto íntegro do convenio sexa incorporado ao plan xeral. Se o convenio se incorpora ao plan desaparece como tal, sendo no seu caso o acto de aprobación definitiva do plan o que debe ser obxecto de impugnación<sup>14</sup>.

Por outra banda, está a posibilidade de que a tramitación do convenio se leve de forma independente ao plan xeral. Neste caso a impugnación será autónoma do plan. Como di a sentenza de Tribunal Supremo de 24 de xuño de 2000, o convenio urbanístico é un acto substantivo que resulta independente do procedemento de modificación ou revisión do plan en sentido estrito, podendo ser impugnado de forma independente e separada deste.

13 Como di este autor: "esta concorrencia de intereses respectivos leva consigo que ambas as dúas Administracións aparezan en posición xurídica de igualdade" (Ávila Oliver, J. L. - **Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas**. - Ed. Civitas. - Madrid, 2002.-Páxs. 86-92).

14 Como di a STS de 15 de decembro de 1993: "en canto os convenios se incorporan a un Plan e son aprobados no conxunto deste, gozan e corren a mesma sorte que o Plan, non sendo nulos máis que cando as súas determinacións o son".

## 6 Aspectos rexistrals

Tendo en conta o disposto no art. 51.8 do Texto Refundido de 2008 é inscribible no Rexistro da Propiedade calquera acto administrativo que en desenvolvemento dos instrumentos de ordenación ou execución urbanísticos modifique, desde o momento de levarse a cabo ou no futuro, o dominio ou calquera outro dereito real sobre as fincas determinadas ou a descrición destas. O Convenio é inscribible como regra xeral mediante escritura pública pero tamén por certificación administrativa segundo se deriva do art. 52.

Unha excepción desta última posibilidade prodúcese en Canarias, onde o artigo 109.1 do Texto Refundido das Leis de Ordenación do Territorio de Canarias e de Espazos Naturais de Canarias, aprobado por Decreto Lexislativo 1/2000, de 8 de maio, expón que os convenios urbanísticos non serán inscribibles en virtude de certificación administrativa, esixindo o outorgamento de escritura pública.

Tamén é destacable como en Castela León, o seu Regulamento de Urbanismo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de xaneiro, establece que *“os compromisos adquiridos en convenios urbanísticos polos propietarios de terreos e demais inmobles vinculan aos terceiros adquirentes dos devanditos bens, cando tales compromisos fosen inscritos no Rexistro da Propiedade, conforme ao previsto na súa normativa específica”*.

Así pois, o Regulamento de Castela e León nin establece nin veta a posibilidade de inscribir os convenios urbanísticos, senón que se limita a remitirse á normativa reguladora do Rexistro da Propiedade.

En calquera caso, como xa apuntamos, a regra xeral é que é posible inscribir as cesións de terreos por particulares ao Concello en convenio urbanístico, sempre que así se recolla en documento público administrativo.

Sendo de destacar que a esa mesma conclusión chega a Dirección Xeral dos Rexistros e o Notariado (DXRN) na súa Resolución de 22 de febreiro de 2007, se ben exclúe o caso particular dunha transmisión de inmobles por tratarse da Comunidade Autónoma de Canarias.

Porén, esta Resolución non resolve se son ou non inscribibles no Rexistro da Propiedade os convenios urbanísticos en que non se producen tales cesións.

Para resolver esta cuestión faise necesario acudir ás normas xerais de Dereito Rexistral, que só permiten a inscrición dos títulos polos que se transmita o dominio de fincas determinadas ou se constitúan, transmitan, modifiquen ou extingan dereitos reais sobre elas (artigo 2 da Lei Hipotecaria), o que se reitera en materia urbanística no artigo 1.8 do Real Decreto 1093/1997<sup>15</sup>.

Debemos sinalar, por último, que a precitada Resolución da DXRN, de 22 de febreiro de 2007, expón como os convenios urbanísticos son inscribibles no Rexistro da Propiedade sempre que, ademais de cumprir coas esixencias da lexislación local e urbanística que lle son propias, así como coas impostas pola lexislación hipotecaria, teñan un obxecto que

15 O devandito artigo di: *“serán inscribibles no Rexistro da Propiedade, ademais dos actos expresamente regulados neste Real Decreto: ...8. Calquera outro acto administrativo que, en desenvolvemento do plan ou dos seus instrumentos modifique, desde logo ou no futuro, o dominio ou calquera outro dereito real sobre fincas determinadas ou a descrición destas”* (Apartado 8, do artigo 1 do Real Decreto 1093/1997, de 4 de xullo, polo que se aproban as normas complementarias ao Regulamento para a execución da Lei Hipotecaria sobre inscrición no Rexistro da Propiedade de actos de natureza urbanística).

sexa "susceptible de inscrición conforme ao artigo 2 da Lei Hipotecaria e 1 do Real Decreto 1093/1997, de 4 de xullo".

Santiago de Compostela, xaneiro de 2011

## Bibliografía

ÁVILA OLIVER, E.- Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.- Ed. Cívitas.- Madrid, 2002.

BUSTILLO BOLADO e CUERNO LLATA Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares. Ed. Aranzadi. Pamplona 1996

CANO MURCIA, ANTONIO. Teoría y Práctica del Convenio Urbanístico. 3ª e 6ª Edición. Ed. Aranzadi.

HUERGO LORA, A.- Los convenios urbanísticos. Estudios de Derecho Urbanístico.- Ed. Cívitas.- Madrid, 1998.

MEMENTO PRÁCTICO LEFEBVRE. Urbanismo 2005-2006.

OCHOA GÓMEZ, María del Pilar.- Los convenios urbanísticos. Límites de la figura redentora del urbanismo.- Ed. La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados.- Madrid, 2004.

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN.- Libro de AACC "Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectiva de futuro" Ed. Marcial Pons, 1998.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE "Los Convenios Urbanísticos. Derecho Urbanístico de Cantabria". El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. S. A.

## Lexislación

REAL DECRETO LEXISLATIVO 2/2008, de 20 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei do Solo.

LEI 6/ 1998, de 13 de abril, sobre réxime do solo e valoración.

REAL DECRETO LEXISLATIVO 1/1992, de 5 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei sobre o Réxime do Solo e Ordenación Urbana.

DECRETO 1346/1976, de 9 de abril, que aproba o Texto Refundido da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana.

LEI de 12 de maio de 1956, sobre réxime do solo e ordenación urbana.

LEI 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia.

LEI 1/1997, de 24 de marzo, do solo de Galicia.



# Xurisprudencia

## Do Tribunal Supremo

13 de xullo de 1984.

30 de abril de 1990.

15 de decembro de 1993.

15 de febreiro de 1994.

15 de marzo de 1997.

24 de xuño de 2000.

15 de febreiro de 2001.

15 de maio de 2003.

17 de novembro de 2005.

## Dos tribunais superiores de xustiza

Galicia:

15 de maio de 2003.

17 de novembro de 2005.

Baleares:

2 de marzo de 2001.

Andalucía:

12 de xuño de 2001.

Estremadura:

24 de xullo de 2002.