



*ASUNTO: URBANISMO/RESOLUCIÓN DE CONVENIO*

**Resolución de convenio urbanístico. Ejecución de la  
garantía (aval).**

**247/13**

FC

\*\*\*\*\*

**INFORME**

**I. HECHOS. ANTECEDENTES**

Con fecha X de septiembre de 2007 se suscribió convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y la Agrupación de Interés Urbanístico de la UA 1-A de XX. El plazo establecido para la ejecución de las obras de urbanización era de cinco años; transcurrido el mismo, consta mediante certificar emitida por técnico municipal que no se ha realizado ningún tipo de obra. Se plantea la resolución del convenio y la incautación de la garantía depositada por el agente urbanizados.

**II. LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
  - Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD legislativo 2/2000.
-



— Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD 1098/2001.

— Código Civil

### III. FONDO DEL ASUNTO

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS. RÉGIMEN JURÍDICO.-No obstante lo dispuesto en el artículo 3.1 d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por RD legislativo 2/2000, norma de aplicación por la fecha de formalización del convenio, al excluir de su ámbito de aplicación “Los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en su Sentencia de 7 de febrero de 2003, afirma:

"... conviene tener en cuenta que la figura del convenio urbanístico ha sido reconocida jurisprudencialmente a partir de las Sentencias de 30 de abril de 1979, 1 de diciembre de 1982, y 28 de junio de 1983. Legislativamente, son admitidos tanto en el artículo 234 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 como en el artículo 105.d) y 303 del Texto Refundido de la vigente Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, en cuanto otorgan naturaleza jurídico-pública a dichos convenios y considera que las cuestiones litigiosas deben ser competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. En cualquier caso, el verdadero reconocimiento de dicha figura legal se encuentra en el artículo 3 de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965, así como en el artículo 4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995, y artículo 111 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes sobre Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Tales convenios se deben considerar como acuerdos de voluntades entre la Administración y personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, titulares de intereses urbanísticos, celebrados con la finalidad de adaptar o completar la ley, perfilando los derechos y obligaciones de las partes y resolviendo los problemas que la práctica jurídica plantea. Como tales convenios se enmarcan en la potestad contractual de la Administración, sin

---



que ello signifique, por un lado, la renuncia de funciones públicas (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1979, 24 de febrero y 28 de marzo de 1988, entre otras); y -por otro-, la aplicación íntegra de la Ley de Contratos del Estado".

Aún así, puede afirmarse que los mismos tienen la naturaleza de negocio patrimonial definido por las siguientes notas:

1º.- Aunque el convenio suscrito quede condicionado en su eficacia a su ratificación por el órgano de gobierno de la Administración, competente para ello, o a la aprobación de la modificación del planeamiento a la que sirve como acto preparatorio, no es una mera declaración de intenciones sino una auténtica convención negocial obligatoria. En este sentido se expresa la Sentencia del TS de 30 de octubre de 1997, donde se afirma que "el Convenio impugnado no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. En él las partes se comprometen a realizar determinadas prestaciones (...)".

2º.- El convenio tiene naturaleza administrativa.

En este sentido se pronuncia la Sentencia a la que acabamos de referirnos, donde se señala que "el convenio no es un convenio privado, sometido a las normas del Derecho civil y a la competencia de la jurisdicción ordinaria, sino que es un contrato administrativo, porque tiene por finalidad el ejercicio de potestades públicas (futura tramitación de una modificación o revisión del Plan, hasta donde alcanzan las potestades del Ayuntamiento) como medio para lograr finalidades esencialmente públicas como es el desarrollo de la política urbanística".

3º.- El artículo 5.2 b) del TRLCAP considera contratos administrativos especiales "Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley". Así mismo, y como ya indicamos, el artículo 3.1 d) del TRLCAP excluye de su ámbito de aplicación los convenios que suscriba la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. Ciertamente, los convenios urbanísticos, aunque se refieran a la ejecución del

---



planeamiento y a la urbanización, no son contratos de obra pública porque su objeto es más amplio. Aunque podría sostenerse que su naturaleza es la de contratos administrativos especiales, la Jurisprudencia ha entendido que su naturaleza negocial no puede identificarse con los contratos.

Así, por ejemplo, la Sentencia del TS de 15 de marzo de 1997 atribuye al convenio urbanístico una naturaleza convencional, no propiamente contractual. Parte, para ello, de la distinción entre contrato y negocio convencional, afirmando que “la distinción doctrinal entre contrato y convención resulta ilustrativa al respecto, participando el convenio urbanístico de la naturaleza de la segunda figura, en cuanto no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo (...)”.

Por tanto, no parece clara la naturaleza que estos convenios tengan, si bien podemos afirmar que los mismos tienen cierto carácter contractual, por cuanto en los mismos no sólo existen elementos que con arreglo al artículo 1261 del Código Civil conforma un contrato (Consentimiento de los contratantes, Objeto cierto que sea materia del contrato, y Causa de la obligación que se establezca), sino que su contenido versa sobre una competencia estrictamente municipal, como es la ejecución del planeamiento urbanístico.

2. Consecuencias del incumplimiento del Convenio. Resolución.-Contrato administrativo especial o negocio convencional o negocio patrimonial, lo cierto es que su contenido obliga a las partes a su cumplimiento.

Así, en la cláusula II del mencionado convenio se establece que el plazo para concluir las obras de urbanización será de cinco años conforme establece el artículo 118.3 de la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX); previéndose la posibilidad de prórroga de dicho plazo; sin que nos conste que tal prórroga haya sido solicitado del Ayuntamiento.

Consta en la documentación remitida por el Ayuntamiento informe emitido por el Arquitecto Técnico Municipal con fecha 4 de octubre de 2013, en el que se certifica que a la fecha del informe “no se han realizado, ni existen, ni han comenzado ningún tipo de obras en dicho terreno, estando su estado primitivo sin haber comenzado obras de urbanización alguna”. Parece, por tanto, claro

---



el incumplimiento el agente urbanizador de la obligación de urbanizar, que tras más de cinco años desde la firma del convenio no se ha realizado sobre el terreno afectado ningún tipo de actuación que pudiera vislumbrar, al menos, la intención de cumplimiento por aquel.

Por su parte la Cláusula III del convenio otorga a la Administración, ante el incumplimiento del agente urbanizador otorga al Ayuntamiento la potestad de optar entre la resolución del convenio o la imposición de penalidades.

Así mismo, la Cláusula XVII del convenio reitera como causa de resolución “La demora en el incumplimiento de los plazos por parte del urbanizador, cuando la Administración opte por la resolución”.

Por consiguiente, y conforme a las determinaciones del propio Convenio existe causa de resolución del mismo que otorga al Ayuntamiento a su declaración.

Ya el Ayuntamiento en Pleno, en su sesión de fecha 11 de los corrientes ha adoptado acuerdo del siguiente tenor:

“PRIMERO.-Proceder a la resolución del Convenio Urbanístico entre el Ayuntamiento de XX y la Agrupación de Interés Urbanístico de la Unidad de Actuación UA 1-A del XX, así como a la ejecución de la garantía constituida mediante aval bancario por GRUPO EMPRESARIAL XX SA para asegurar la realización de las obras de urbanización.

SEGUNDO.-Autorizar la ejecución de todos los trámites administrativos que sean preceptivos para la consecución de los fines mencionados en el punto anterior de acuerdo con la normativa que a tal efecto resulte aplicable.”

3. Incautación de la garantía.-Conforme determina el artículo 118.3 d) de la LESOTEX, en la cláusula XIII del Convenio se recoge la constitución de una garantía mediante aval bancario por importe del 7% del valor de la urbanización, es decir, por importe de X €; el cual “garantiza, ante el Ayuntamiento de XX, el cumplimiento por la agrupación de interés urbanístico de todas las obligaciones contraídas en virtud del presente convenio”. Por consiguiente, acreditado total y absolutamente el incumplimiento por parte del urbanizador de su obligación principal de urbanizar y habiéndose optado por el Ayuntamiento la resolución del convenio, dicha resolución lleva inevitablemente aparejada la incautación de la garantía depositada.

---



4. Procedimiento para la resolución del convenio e incautación de la garantía.- Tanto del clausulado del propio convenio como del artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RD 1098/2001, de aplicación analógica, extraemos el procedimiento para la resolución del convenio urbanístico en cuestión:

- Informe técnico sobre cumplimiento o incumplimiento del convenio.
- Informe de Secretaría comprensivo de la justificación de la resolución del convenio y procedimiento a seguir.
- Acuerdo del Pleno corporativo de inicio de expediente de resolución con incautación de la garantía.
- Audiencia del contratista por plazo de diez días naturales.
- Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista.
- Petición de Informe del órgano urbanístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Informe-Propuesta de Secretaría.
- Acuerdo del Pleno corporativo de resolución del convenio con incautación de la garantía.
- Notificación de acuerdo adoptado al agente urbanizador, con indicación de los recursos que contra el mismo proceden (protestado de reposición y contencioso-administrativo).
- Notificación al avalista con requerimiento de ingreso del importe del aval.

Badajoz, noviembre de 2013

---