



URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y DERECHO

LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS DE PLANEAMIENTO

La eterna sospecha de ilegalidad

Juan Alemany Garcías

Doctor en Derecho
Abogado

Prólogo

Judith Gifreu Font

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN URBANISMO Y DERECHO

TÍTULOS PUBLICADOS

- Medianería, edificaciones y propiedad horizontal**, *Cristina Mosquera Ordóñez* (2004).
- El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico Español**, *Alejandro Javier Criado Sánchez* (2004).
- Ruido, inmisiones y edificación**, *Carlos Cuadrado Pérez* (2005).
- Limitaciones de luces y vistas en el Código civil español**, *Carlos Rogel Vide* (2006).
- Planificación turística autonómica**, *Omar Bouazza Ariño* (2007).
- El Derecho urbanístico del siglo XXI. Tomo I: Urbanismo y Vivienda. Tomo II: Ordenación del Territorio y Urbanismo. Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías**, *Jesús del Olmo Alonso (Coord.)* (2008).
- La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio**, *Guillem Cervera Pascual* (2013).
- Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: La Junta de Compensación**, *Juan José Rastrollo Suárez* (2013).
- El contrato de cesión de solar por edificación futura. Una configuración alternativa**, *Manuel Seda Mora* (2015).
- La responsabilidad civil del arquitecto**, *Adolfo Morán Díaz* (2017).
- La colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito urbanístico local**, *Juan Alemany Garcías* (2018).
- Conservar el patrimonio natural**, *Fernando López Ramón* (2019).
- «Las viviendas de uso turístico». Marco legal y problemática jurídica en el contexto de la economía colaborativa**, *Hermínia Campuzano Tomé* (2019).
- Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos**, *María Rosario Alonso Ibáñez* (dir.) y *Sonia De Gregorio Hurtado / Moneyba González Medina* (coordinadoras) (2020).
- Los convenios urbanísticos de planeamiento. La eterna sospecha de ilegalidad**, *Juan Alemany Garcías* (2023).

**COLECCIÓN URBANISMO,
MEDIO AMBIENTE Y DERECHO**

Directores

EDUARDO SERRANO GÓMEZ

*Catedrático de Derecho Civil
Universidad Complutense de Madrid*

OMAR BOUAZZA ARIÑO

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid*

**LOS CONVENIOS
URBANÍSTICOS DE
PLANEAMIENTO**

La eterna sospecha de ilegalidad

Juan Alemany Garcías

Profesor Asociado de Derecho Administrativo
en la Universidad de les Illes Balears

Acreditado por la ANECA como Profesor Contratado Doctor

Derecho Administrativo

orcid: 0009-0005-1921-8282

Abogado

Prólogo

Judith Gifreu Font

Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Autónoma de Barcelona

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2023

© Juan Alemany Garcías, 2023
© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
+34 91 521 36 19 – +34 91 522 30 54
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2023)
ISBN: 978-84-290-2744-0
Depósito Legal: M-18066-2023
Diseño de portada: Lapor
Impreso en España
Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.



**A mi padre José Luis Alemany Pou, por su constante
empeño en aficionarme al derecho administrativo.**

**In Memoriam
(fallecido el 23 de agosto de 2008,
día de Santa Rosa de Lima)**

PRÓLOGO

Los convenios de planeamiento han sido considerados durante muchos años la panacea del urbanismo en nuestro país. Las administraciones, y en especial las entidades locales, han recurrido frecuentemente en el pasado al pacto con promotores urbanísticos para “pilotar” de manera conjunta el desarrollo urbanístico de la ciudad. En un sector tan influenciado por elementos de contenido económico como es el urbanismo, no es de extrañar que la Administración haya hecho un uso interesado de sus facultades discrecionales, concertando con la iniciativa privada una ordenación del espacio que confiera beneficios a ambos. Para los ayuntamientos, donde más ha enraizado esta figura convencional, el acuerdo de voluntades público-privado se traduce en la creación de oportunidades: la de contar con un auxilio indispensable en el caso de insuficiencia de recursos

o la de posibilitar la implementación de operaciones urbanísticas de gran calado en el término municipal, con lo que ello comporta de futuras inversiones, oportunidades y crecimiento económico, e incluso como fuente de financiación de actuaciones públicas que sean de interés general para el municipio. Sin embargo, esta figura no ha estado exenta de polémica, debido a su uso —no pocas veces— torticero, que ha llevado a denostarlos, identificándolos con las corruptelas y abusos que se han producido en este sector.

Puede afirmarse que un número no ínfimo de entidades locales, en uno u otro momento, se han servido de los convenios de planeamiento para remediar la insuficiencia de sus haciendas, tradicionalmente infrafinanciadas. Buena muestra de ello son los numerosos pronunciamientos judiciales que, entre otras cuestiones de interés, han puesto de manifiesto que los convenios urbanísticos no pueden ir en contra de normas imperativas, ni suscribirse por cuestiones ajenas al interés público, advirtiendo de que la Administración puede, en cualquier momento, desdecirse del contenido pactado en el convenio urbanístico en virtud del ejercicio de su *ius variandi*. Así, el Tribunal Supremo en Sentencia de 7 de octubre de 2008, recurso 5877/2004, señala que: *“el ejercicio del ius variandi de la administración no legitima ni ampara a ésta para, una vez cometida y consumada una ilegalidad urbanística por la ejecución de una obra sin licencia y por la iniciación de la actividad sin la preceptiva autorización, convenir con*

el infractor que el pago al Ayuntamiento del exceso de aprovechamiento en la construcción llevada a cabo implica que éste tenga que modificar las ordenanzas urbanísticas para legalizar dicha construcción con independencia del curso de los procedimientos de disciplina urbanística incoados para restaurar la legalidad urbanística conculcada, dado que esta potestad, como inherente a una función pública, no es susceptible de transacción, y, por consiguiente, es correcta la decisión de la Sala sentenciador al anular el convenio por el que el Ayuntamiento, a cambio del pago de una cantidad representativa de la demasía en el aprovechamiento no autorizado por las determinaciones urbanísticas del planeamiento, se compromete a modificar éste con el fin de legalizar la construcción levantada infringiendo tales determinaciones u ordenanzas”.

La figura convencional en materia de planeamiento ha perdido en nuestros días buena parte de su protagonismo de antaño, quedando relegada a la mínima expresión, y ello por varias razones. En primer lugar, porque las legislaciones de las comunidades autónomas, percatadas de las consecuencias legales de tanta extralimitación convencional, han optado por favorecer una regulación mucho más rigurosa de los convenios urbanísticos, dotándolos de una mayor transparencia y formalidad, que refuerza la seguridad jurídica. Pero es que, además, la crisis sanitaria derivada de la pandemia Covid-19, ha asestado un duro golpe al sector de la construcción, que justo ahora levantaba cabeza tras la recesión provocada por el estallido de la burbuja inmobiliaria de 2008. Todos merecemos

una segunda oportunidad, inclusive los convenios de planeamiento. Resulta interesante poner de nuevo bajo los focos a esta figura urbanística porque puede constituir un instrumento provechoso con vistas a la generación de nuevos espacios urbanos de convivencia basados en la regeneración, rehabilitación y renovación urbana que requieran una gran inversión económica y, en consecuencia, la colaboración indispensable del sector privado.

El Dr. Juan Alemany Garcías, abogado y profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad de las Islas Baleares, aborda el estudio de los convenios urbanísticos de una manera pormenorizada, mediante el análisis de la legislación urbanística, contractual y procedimental que incide directamente sobre la configuración de los convenios de planeamiento. Son muchas las cuestiones que son objeto de atención es esta monografía que tengo el placer de prologar: así, la naturaleza jurídica del convenio y la peculiar regulación que la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (de aplicación supletoria a los convenios de planeamiento) les otorga; la relación entre las figura del convenio y del plan urbanístico; las razones por las cuales la administración acude a particulares y promotores de suelo para suscribir convenios de planeamiento; la reserva de dispensación y sus efectos en relación con la validez de los convenios de planeamiento; las semejanzas y distinguos entre los convenios de

planeamientos y los de gestión urbanística; entre otros muchos temas.

Debemos, pues, felicitar al Dr. Juan Alemany por este esfuerzo de repensar la figura de los convenios de planeamiento, actualizando su problemática actual, que dista bastante de la precedente —basada fundamentalmente en cuestiones de admisibilidad, transparencia, contratación pública y su especial relación con el acto y el procedimiento administrativo— y, como no, por intentar redimirla de sus excesos pasados, en un intento de reforzar su utilidad como instrumento indispensable del urbanismo del siglo XXI.

Dra. Judith GIFREU FONT
Profesora Titular de Derecho Administrativo,
Universidad Autónoma de Barcelona
Barcelona, a 3 de mayo de 2023

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
PRÓLOGO	11
Capítulo I: Estudio de la actual situación de los convenios de planeamiento como punto de partida	17
1.1. Introducción.....	17
1.2. Los convenios urbanísticos de planeamiento tras la crisis sanitaria del Covid-19. Una nueva perspectiva.....	26
1.3. El concepto y definición de convenio urbanístico de planeamiento	37
1.4. La admisibilidad de los convenios de planeamiento como problema inicial a valorar por las partes.....	44
1.5. Los convenios administrativos en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector	

Público y su influencia jurídica en la regulación de los convenios urbanísticos.....	49
1.6. Las sociedades urbanísticas como poderes adjudicadores y los convenios urbanísticos	65
1.6.1. <i>El rol de las sociedades urbanísticas como auténticos poderes adjudicadores.....</i>	65
1.6.2. <i>Las sociedades urbanísticas como gestoras del patrimonio público de suelo</i>	69
1.6.3. <i>Las sociedades urbanísticas de capital íntegramente público como parte en los convenios urbanísticos</i>	71
1.6.4. <i>Las sociedades urbanísticas mixtas como parte en los convenios urbanísticos</i>	77

Capítulo II: Estudio sobre la relación entre la figura del convenio urbanístico y el planeamiento. La validez de los convenios urbanísticos 79

2.1. Los convenios de planeamiento: La diversidad de los planteamientos doctrinales.....	79
2.2. Razones por las que la administración acude a particulares y promotores de suelo para suscribir convenios de planeamiento ..	93
2.3. Los convenios urbanísticos en la Ley 7/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ..	99
2.4. Los compromisos adquiridos por las partes en los convenios de planeamiento	110
2.5. Naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos de planeamiento versus convenios de ejecución.....	117
2.6. La peculiar relación entre los convenios y los planes urbanísticos	126

2.7. La reinterpretación de las cláusulas del convenio de planeamiento para salvaguardar su validez.....	132
2.8. El convenio de planeamiento como cauce pacífico de conflictos entre intereses público-privados. Algunos ejemplos de convenios de planeamiento en la comunidad autónoma de las Islas Baleares	139
2.9. Los convenios de planeamiento. ¿Otorgan a las partes suscribientes del mismo verdaderos derechos o simplemente meras expectativas urbanísticas?.....	149
2.10. Análisis de la situación bifásica en la aprobación definitiva de convenios de planeamiento.....	159
2.11. Las reservas de dispensación en los convenios urbanísticos. ¿Afecta a la validez de los mismos?.....	161

Capítulo III: Estudio de los límites y régimen jurídico de los convenios urbanísticos de planeamiento

3.1. Estudio de los verdaderos límites sustantivos al convenio urbanístico de planeamiento.....	173
3.2. La distinta funcionalidad de los límites convencionales	182
3.3. Los límites de los convenios urbanísticos de planeamiento en la Ley 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana estatal.....	191

Índice

3.4. Los convenios urbanísticos que modifican el planeamiento en vigor202
3.5. Los convenios de planeamiento. ¿Se pueden considerar contratos administrativos especiales? Diversidad de opiniones doctrinales.....	..205
3.6. Finalidad en la capacidad de negociación de los convenios de planeamiento como límites a los mismos210
Conclusiones215
Bibliografía219

La presente monografía trata los convenios urbanísticos de planeamiento de manera pormenorizada, ya que los mismos han sido una práctica habitual durante los últimos años, en especial por la administración local y ciertos promotores inmobiliarios o promotores de suelo, que con la suscripción de los mismos han condicionado el crecimiento de numerosas ciudades y áreas metropolitanas. La presente monografía analiza los convenios urbanísticos de planeamiento teniendo en cuenta la legislación vigente tanto en materia urbanística estatal a raíz del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, como el concepto de convenio administrativo en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pudiéndose aplicar dicha legislación de manera supletoria a la figura de los convenios urbanísticos. Todo ello analizando la jurisprudencia actualizada.

Juan Alemany Garcías (1976) es abogado especialista en Derecho administrativo en el ámbito local. Letrado de numerosos ayuntamientos y empresas públicas en Baleares. Fue fundador y presidente de la Agrupación Balear de Técnicos Urbanistas. A nivel docente, también debemos destacar su trayectoria. Se doctoró en la Universitat Rovira i Virgili, de Tarragona, en el año 2015, con la calificación de sobresaliente *cum laude* y está acreditado por la ANECA como Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo desde el año 2018. En la actualidad es profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad de las Islas Baleares. Es autor de diferentes monografías y artículos de revista, entre las que destacan *Las sociedades mercantiles urbanísticas de capital íntegramente público en el ámbito local* (Tirant Lo Blanch); *La colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito urbanístico local* (Ed. Reus); *Las sociedades urbanísticas como gestoras del patrimonio público del suelo* (Leonard Muntaner, editores); *Los encargos a sociedades mercantiles de capital íntegramente público como medios propios en la legislación actual* (Atelier); *La recuperación de los servicios públicos locales* (Thomson Reuters); *El contrato de concesión de servicios. Un estudio jurídico* (Iustel), ha sido director, junto con otros autores, de la obra *Una década con la Ley de Capitalidad de Palma* (Mallorca) (Institut d'Estudis Autònoms).