

# Fiscalización externa de los convenios urbanísticos de las Administraciones Públicas con particulares

---

**Gemma Angélica Sánchez Lerma**

Letrada. Cámara de Comptos de Navarra.

Profesora titular de Universidad (en excedencia)

**Ignacio Cabeza del Salvador**

Auditor. Cámara de Comptos de Navarra

## RESUMEN

La diversa normativa promulgada en nuestro país desde 1956 proclama al urbanismo como una función pública, que se configura como potestad administrativa y se fundamenta en un estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Sobre los poderes públicos recae toda la responsabilidad de la ordenación urbanística del territorio, guiándose esta actividad por el interés público. En este contexto se contempla la participación de los particulares en términos de colaboración con el poder público.

El convenio urbanístico constituye una manifestación de esa colaboración privada en la acción urbanística. Es una figura jurídica que implica un acuerdo de voluntades entre las partes dirigido a un fin articulado al servicio objetivo del interés general, tratando de facilitar el desarrollo, gestión y ejecución del planeamiento, y presentado como límite, por razón de la materia, la indisponibilidad de transacción sobre las potestades urbanísticas administrativas.

La heterogeneidad propia de la materia urbanística y la consideración de los variados contenidos de los pactos dificulta la determinación uniforme de su naturaleza y consecuentemente, el establecimiento de un régimen jurídico unitario. Esto afecta a la labor de control externo dado que no es posible la reducción a parámetros

unitarios aplicables en forma general a todas las manifestaciones de convenios urbanísticos que se pueden dar en la práctica.

La fiscalización externa de los convenios urbanísticos constituye una de las áreas de especial riesgo, tanto por su incidencia real en la ordenación territorial de nuestras ciudades como por su repercusión económica en las haciendas locales. Además, no debe olvidarse la presencia abusiva de esta figura en recientes fenómenos de corrupción urbanística.

En una fiscalización de regularidad sobre esta materia, el conjunto de procedimientos y pruebas de auditoría deben de estar dirigidos a formarse una opinión sobre si:

- Las partes convinientes reúnen los requisitos de capacidad suficiente para convenir.
- Se ha cumplido el procedimiento de aprobación de los convenios y el resto de formalidades legalmente establecidas.
- El objeto del convenio no es contrario al interés público, ni al ordenamiento jurídico ni al principio de buena Administración. El interés público debe constituir el referente del convenio y quedar suficientemente acreditado en el expediente.
- Se han cumplido los efectos del convenio, es decir, los pactos estipulados se han materializado de acuerdo con las condiciones convenidas y, en su caso, dentro del plazo señalado.

Desde el ámbito de la fiscalización operativa, el trabajo de revisión debe orientarse a concluir si la figura de los convenios constituye un instrumento adecuado para facilitar y lograr una gestión más racional del urbanismo en nuestros municipios.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos meses, los medios de comunicación han puesto de manifiesto una serie de acontecimientos relativos a la gestión urbanística en nuestros ayuntamientos que se han ido detectando prácticamente en todo el territorio nacional. Estos hechos se refieren, sin ser exhaustivos, a reclasificaciones de suelo en contra de informes técnicos municipales, incremento de intensidades edificatorias y alteraciones de uso en contra del planeamiento, grandes proyectos edificatorios sin estudios de impacto ambiental y/o sin resolverse las fuentes de abastecimiento de agua y saneamiento ni el resto de servicios básicos, operaciones urbanísticas apoyadas en un supuesto «interés general/social», implicación fraudulenta de altos cargos y

empleados públicos en operaciones urbanísticas y un largo etcétera. Prácticamente en todas estas actuaciones aparece como uno de los protagonistas principales la figura de los convenios urbanísticos, ya que éstos constituyen uno de los instrumentos más utilizados por los poderes públicos para regular la participación de los particulares en la función pública del urbanismo.

En la opinión pública, el conjunto de los anteriores acontecimientos y la situación de la vivienda en España ha devenido en la consideración de un modelo urbanístico y de ocupación del territorio escasamente controlado por el conjunto de los poderes públicos (políticos, judiciales y económicos). Y en este escaso control, los Tribunales de Cuentas también han participado con una débil e insuficiente presencia en la revisión de un área de especial riesgo y elevada relevancia social.

Ahora bien, la presión social, jurídica y política sobre el tema de urbanismo, junto con una mayor concienciación en los Tribunales de Cuentas del papel que deben ejercer en este sector, son indicios de que está modificándose la situación anterior. Así, entre otros ejemplos recientes, podemos citar la repercusión pública de determinados informes sobre gestión urbanística realizados por el Tribunal de Cuentas –especialmente los referidos al Ayuntamiento de Marbella–, la fiscalización horizontal sobre la gestión del Patrimonio Municipal del Suelo y la Declaración de Pamplona<sup>1</sup> de las instituciones autonómicas de control externo, en la que se afirma: «Respecto al urbanismo, los recientes escándalos por comportamientos irregulares en algunos ayuntamientos no hacen sino confirmar la necesidad de potenciar las auditorías urbanísticas en el marco del análisis del sector local.»

El reconocimiento del urbanismo como área de riesgo y, en concreto, la profusa utilización de los convenios urbanísticos como figura permitida por el ordenamiento jurídico, pero no carente de peligros derivados de su improcedente utilización, así como la consideración de este instrumento como vía eventual y a veces inadecuada para obtener financiación –sobre todo en el ámbito de las entidades locales– justifica el objetivo de este trabajo, que hemos creído oportuno acotar en el análisis en la fiscalización externa de los convenios urbanísticos entre Administraciones Públicas y particulares. Estos convenios presentan un importante riesgo desde la óptica de la fiscalización. Quedan fuera de este trabajo los convenios urbanísticos interadministrativos y los firmados por empresas públicas con particulares, lo que, no obstante, no implica que mucho de lo

---

<sup>1</sup> INSTITUCIONES AUTONÓMICAS DE CONTROL DE ESPAÑA (2007): *Declaración de Pamplona*, Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona, pág.19.

aquí comentado no sea trasladable a estos ámbitos, si bien con ciertas singularidades.

En la exposición que sigue a esta introducción se analiza la figura de los convenios urbanísticos, tanto desde su perspectiva jurídica como de las particularidades de su fiscalización externa. Se inicia el contenido de esta exposición con unas consideraciones sobre el concepto, objeto y naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, para, a continuación, analizar los límites formales y sustanciales de esta actividad urbanística; posteriormente se destacan los aspectos básicos a contemplar en la fiscalización externa de los mismos.

## 1. URBANISMO, FUNCIÓN PÚBLICA E INICIATIVA PRIVADA

Es ya lugar común en nuestra doctrina<sup>2</sup> citar la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 como la primera norma que en forma innovadora y adelantada a su tiempo –lo que, entre otras circunstancias, produjo su inaplicación efectiva– proclamó el urbanismo como función pública; de un urbanismo en el que las obligaciones de los particulares derivaban frecuentemente de un acuerdo de voluntades y las limitaciones de los propietarios sólo provenían de unos proyectos de alineación o de ensanche, o de las prescripciones de las ordenanzas municipales, se pasa a un urbanismo «función pública». En adelante, el urbanismo se configura como potestad administrativa y se fundamenta en un nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo. En virtud de tal estatuto se define una posición de los particulares en términos de colaboración con el poder público. Sobre este último recae la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio y, en consecuencia, esta actividad debe estar guiada por el interés público.

La inoperancia fáctica de esta norma dio lugar al nacimiento del primitivo «urbanismo concertado», técnica cuya consolidación vino legislativamente propiciada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación urbana<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Vid. por todos GARCÍA DE ENTERRÍA E./PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid; pág. 94.

<sup>3</sup> El urbanismo concertado se desarrolló en torno a los Programas de Actuación Urbanística, como instrumento para conseguir la ordenación del suelo urbanizable no programado. Esta figura suele citarse como antecedente de lo que hoy se entiende por convenios urbanísticos. Vid. BUSTILLO BOLADO/CUERNO LLATA (2001): *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, Aranzadi, Pamplona, págs. 35-74; CANO MURCIA A. (2006): *Teoría y práctica del convenio urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Pamplona; págs. 23-27.

Esta configuración legal del urbanismo como potestad administrativa está sustentada en la Constitución española (en adelante CE), que recoge varios principios en línea a su directa aplicación al derecho urbanístico, marcando las directrices básicas que deben presidir el ejercicio de la función pública en esta materia.

La primera referencia constitucional necesaria está marcada por el alcance de lo previsto en el artículo 33.2 de la CE, que afirma la función social del derecho de propiedad. La Ley puede configurar el contenido del derecho de propiedad y precisar las concretas facultades que lo componen, con el límite máximo de dejar a salvo el «contenido esencial» del derecho, de forma que permanezca siendo identificable como tal.

Lo anterior, enmarcado en la cláusula del Estado social (art. 1 CE), configura la posibilidad de actuación de la potestad urbanística o intervención de los poderes públicos.

A su vez, la CE –en acomodación a lo previsto en su artículo 9– impone a los poderes públicos la obligación de una mínima intervención, configurando con ello las directrices que deben presidir el ejercicio de las competencias en esta materia. El artículo 47 de la CE afirma la potestad administrativa urbanística al servicio del interés general, justificando la necesidad de intervención de los poderes públicos en la trascendencia hacia la colectividad del adecuado uso del suelo y dirigida la acción en evitación de la especulación y mejora de la calidad de vida, especialmente mediante el acceso a una vivienda digna y a las dotaciones urbanísticas adecuadas. La ordenada utilización del suelo es, a su vez, vía necesaria de cumplimiento de las directrices sobre equilibrio y sostenibilidad medioambiental recogidas en el artículo 45 de la CE. La garantía de promoción y conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico aparece así mismo como integrante de tales bienes protegibles y al servicio de la calidad de vida de los ciudadanos.

Aparece así configurada la potestad administrativa urbanística como un poder-deber, binomio indicativo de que la posibilidad de actuación pública legítima es correlativa a su ejercicio obligatorio y, por lo mismo, irrenunciable, intransmisible e inextinguible por mera voluntad de su titular. Dicha actuación debe ser ejercida siempre en interés de la colectividad e implica ciertas situaciones de sujeción, que afectan a la configuración del derecho de propiedad acorde con su significado social y necesaria ordenación en tal sentido.

Afirmada dicha potestad, toda actividad administrativa en materia urbanística excede de la esfera de las relaciones privadas y, así, a los

particulares se les reconoce la posibilidad de intervención sólo a título de colaboración. En este sentido, y centrándonos en la nueva regulación del suelo estatal, el artículo 3.1 de la Ley 8/2007, de 8 de mayo, de Suelo establece que la «ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste».

En el aspecto que aquí nos interesa, la colaboración de los ciudadanos en la acción urbanística se configura en torno al reconocimiento de la iniciativa privada<sup>4</sup> derivada del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE). El artículo 3 de la ya citada Ley 8/2007 de Suelo, dentro de las directrices generales sobre legislación de ordenación del territorio y ordenación urbanística, recoge el mandato al legislador competente<sup>5</sup> de garantizar el fomento de la participación privada, y en forma específica, el artículo 6 de la mencionada norma determina que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: «a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización...»<sup>6</sup>. Por su parte, en forma indirecta, la iniciativa privada en la ordenación y ejecución del planeamiento viene reconocida en el artículo 11.1, que específicamente recoge la figura de los convenios cuyo objeto tenga relación con los instrumentos de ordenación territorial, ordenación y ejecución urbanística, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, sometiendo los mismos a requisitos mínimos de publicidad previos a su formalización y de publicación a determinar por la legislación competente. Así mismo, el artículo 16.3 de la citada Ley 8/2007, en sede de regulación del estatuto básico del agente urbanístico o promotor, reconoce la posibilidad de instrumentación de las relaciones entre Administración y promotor de las actuaciones de transformación urbanística mediante convenio, si bien

---

<sup>4</sup> Concepto a diferenciar del de *participación ciudadana*, en esta materia también de indudable interés.

<sup>5</sup> De acuerdo con la STC 164/2001 es el legislador autonómico el competente en cuanto a la regulación legal de esta materia. El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, afirmando que «es precisamente en el marco de la legislación autonómica donde han de quedar delimitados los ámbitos de participación e iniciativa propios del propietario y, en su caso, del empresario urbanizador».

<sup>6</sup> Prácticamente todas las legislaciones autonómicas recogen la garantía y fomento de la iniciativa privada en la actividad urbanística. Así, artículo 5 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

lo hace para establecer en forma imperativa la prohibición –con sanción de nulidad– de cláusulas que pudieran crear obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados; no es esto sino el límite lógico a toda actividad negocial, que no puede ser contraria a las normas imperativas aplicables a la actividad, ni ir en perjuicio de terceros, lo que en cualquier caso condiciona todo ejercicio de la iniciativa y actividad urbanística privada.

De esta colaboración de los particulares para el adecuado ejercicio de las potestades administrativas por parte de la Administración, el convenio urbanístico es manifestación e instrumento. Los convenios urbanísticos representan un acuerdo de voluntad entre las partes implicadas: son una figura jurídica que implica relación negocial y consensual de carácter bilateral o plurilateral. En este sentido, todo convenio comporta un acuerdo de voluntades dirigido a un fin.

Los convenios en el ámbito del derecho administrativo pueden plantearse como una forma de instrumentación de la colaboración o cooperación entre las Administraciones Públicas (interadministrativos), o entre éstas y los particulares, lo que a la postre, atendido el dato de que toda actuación administrativa debe serlo en interés público, implica la participación del ciudadano en la vida política, económica, cultural y social (art. 9 CE) y la búsqueda de las técnicas más eficientes y eficaces para la consecución de los objetivos y fines generales (*vid.* art. 103 CE).

En definitiva, se trata de facilitar la iniciativa privada en el desarrollo, gestión y ejecución del planeamiento. La vinculación material de este tipo de convenios a la función pública urbanística exige su articulación al servicio objetivo del interés general, de forma que las plusvalías generadas repercutan en la comunidad, contribuyendo a la consecución de un desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>7</sup> en los términos definidos en el artículo 2 de la Ley 8/2007. En este sentido entendemos que el convenio urbanístico no debe ser observado como algo irregular, inoportuno o perverso para la actividad ad-

---

<sup>7</sup> El artículo 2 de la Ley 8/2007 especifica el contenido del *principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*. Dicho artículo contiene los fines o principios constitucionalmente determinados que deben presidir la actividad urbanística. La concreción a nivel legislativo autonómico de tales fines es prácticamente generalizada y más o menos homogénea: así, *vid.* artículo 3 de de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía; en Navarra, *vid.* artículo 2 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

ministrativa implicada, sino como una técnica que, adecuadamente utilizada, puede servir en forma beneficiosa al interés general. Ciertamente la utilización de este instrumento ha sido fuertemente criticada por la doctrina, la cual supo ver desde el primer momento los peligros que conllevaba<sup>8</sup>. Por otra parte, el desacertado uso de los convenios urbanísticos como vía fácil de financiación de las Administraciones competentes (generalmente Administración Local) y no como técnica de eficiencia y eficacia en la actividad administrativa ha contribuido a esa generalizada y negativa apreciación. Constatada ésta, es necesario afirmar la licitud y legalidad del instrumento e incluso su utilidad ante ciertas circunstancias y necesidades, lo que a su vez supone una mayor afirmación de la exigencia de un adecuado control externo de la actividad administrativa realizada.

Todo convenio implica transacción, porque esencialmente es pacto o negocio, acuerdo de voluntades en relación con un objeto, conviniendo las partes voluntariamente a fin de que todas ellas obtengan satisfacción equitativa a sus respectivos intereses. Las potestades públicas no son susceptibles de transacción, y, efectivamente, así en forma específica se determina en el artículo 3 de la Ley 8/2007 de Suelo en relación con la potestad urbanística. La literalidad de este artículo nos recuerda que existe un núcleo de la función pública, un conjunto de potestades administrativas que no son convenibles, lo que representa uno de los límites a la voluntad negocial de las partes. Tal advertencia no introduce novedad alguna en nuestro ordenamiento, dado que tanto la doctrina<sup>9</sup> como la jurisprudencia<sup>10</sup>, así como la normativa vi-

---

<sup>8</sup> Vid. PARADA R. (1999): *Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid: 50-51, que entiende son «incompatibles con la filosofía que debe inspirar la actividad planificadora urbanística» y «coherentes con la incapacidad de los poderes públicos para dirigir por sí mismos con instrumentos públicos la ordenación urbana». Recientemente, entre otros, LOZANO CUTANDA, B. (2007): «Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, 172, págs. 339-361.

<sup>9</sup> Vid. por todos BUSTILLO BOLADO R.O./CUERNO LLATA J. R., (2001): 108; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2000): *Manual de Derecho urbanístico*, Abella Ed., Madrid, páginas 190-191.

<sup>10</sup> La jurisprudencia al respecto es ya abundante. Vid. un estudio sistematizado BUSTILLO BOLADO R.O./CUERNO LLATA J. R., (2001): págs. 102-109; entre los pronunciamientos más recientes cabe resaltar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, de 4 de abril de 2007, en la que se declara la nulidad de un acuerdo de modificación del planeamiento, el cual posibilitaba la ejecución de un convenio urbanístico, por entender que concurre ausencia de motivación del acuerdo, existencia de arbitrariedad y de reserva de dispensación, ya que no se acredita el interés público de dicha modificación, y la dimensión de la modificación pretendida «no puede tener como fundamento de origen un convenio urbanístico, pues de ese origen se derivan las expresadas consecuencias de ausencia de motivación y presencia de arbitrariedad y reserva de dispensación».

gente, sobre todo autonómica<sup>11</sup>, ya sustraía por razones obvias de la actividad administrativa convencional<sup>12</sup> en materia urbanística las competencias regladas y las reglamentaciones de carácter imperativo.

Salvado ese núcleo indisponible por razón de la materia, la habilitación para convenir por la Administración se sustenta, en primer lugar, en el artículo 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual «las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas, tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tenga por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin»<sup>13</sup>. Se perfila así la figura convencional como un acuerdo de voluntades de la Administración con particulares o con otras administraciones (interadministrativo)<sup>14</sup> en materia susceptible de transacción, en el que

---

<sup>11</sup> Vid. artículo 82.3 Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón; artículo 236.5 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias; artículo 260.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; artículo 11.5 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; artículo 94.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; artículo 114.4 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; artículo 233.3 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia; artículo 243.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de Madrid; artículo 158.2 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de Murcia; artículo 23.4 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra y Disposición adicional séptima, párrafo 4, de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

<sup>12</sup> Como en general para toda actividad convencional. Vid. HUERGO LORA A. (1998): *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid.

<sup>13</sup> Vid. entre otros sobre este precepto el estudio BUSTILLO BOLADO, R. O. (2001): *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Aranzadi, Pamplona. Con diferencias de interpretación en cuanto a su alcance, vid. DELGADO PIQUERAS, F. (1995): *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona.

<sup>14</sup> Vid. en este sentido, artículos 4 a 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

debe primar el interés público y sujeto en todo caso al ordenamiento jurídico, aspectos estos tres últimos que sirven de límites generales en cuanto a su posible contenido.

Esta habilitación está específicamente, y en parecidos términos, reconocida para las entidades locales<sup>15</sup> en el artículo 111 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, que señala que «las entidades locales podrán concertar contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, y deberán cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas, en su caso, a favor de dichas entidades».

Por su parte, según se ha visto, la legislación urbanística, tanto estatal como autonómica, en la mayor parte de los casos, reconoce la facultad de convenir de la Administración en materia urbanística<sup>16</sup>, marcando límites coincidentes con la regulación general de la figura de los convenios administrativos.

## 2. CONCEPTO, OBJETO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Centrando nuestro análisis en los convenios urbanísticos administrativos con particulares, sus características diferenciales en relación con las demás actuaciones convencionales administrativas en la actuación se ubica en el ámbito de actividad propia del derecho urbanístico. Moviéndonos en los términos generales anteriormente analizados, el convenio urbanístico con particulares es, a grandes rasgos, un acuerdo o negocio jurídico, bilateral o plurilateral, que afecta a una o varias Administraciones con competencias urbanísticas, cuyo objeto recae en el ámbito o materia urbanística. Los convenios urbanísticos se cualifican –en relación con otros tipos de actividad convencional administrativa– porque los pactos o prestaciones asumidas por la Administración y por los particulares inciden en materias urbanísticas. Por la Administración puede ser utilizado como instrumento de eficacia y eficiencia en la actuación urbanística; para los particulares representa

---

<sup>15</sup> Para la mayor parte de la actividad urbanística, tanto de planeamiento como de desarrollo y ejecución del mismo, las entidades locales son las titulares de la competencia; de ahí que la mayor parte de los convenios urbanísticos sean actuaciones de estas Administraciones.

<sup>16</sup> *Vid.* nota 10.

una vía de colaboración y participación en la actividad urbanística sustentada en la garantía y fomento de la iniciativa privada en las actuaciones urbanísticas<sup>17</sup>.

Las normas autonómicas reguladoras de los convenios urbanísticos recogen algunos de los contenidos propios de tales instrumentos, estableciendo ciertos pactos típicos que, a su vez, sirven para la clasificación por razón del objeto de los convenios<sup>18</sup>. En este orden, puede diferenciarse entre convenios urbanísticos de planeamiento y convenios urbanísticos de gestión, siendo los primeros aquellos que tienen por objeto la aprobación o modificación del planeamiento urbanístico vigente al momento de formalización del convenio, y los segundos, dirigidos a la ejecución del planeamiento vigente; no obstante, ambos objetos pueden ser recogidos en un mismo convenio, tipificando algunas normas la figura de los convenios mixtos<sup>19</sup>. Esta clasificación general debe completarse con todos aquellos convenios típicos por su contenido, recogidos en la legislación aplicable, siendo la mayor parte de ellos calificables como convenios de gestión. Así, por ejemplo, entre otros, podemos citar como típicos los *convenios de ejecución del planeamiento por medio de agente urbanizador*, en los que, de forma especial, se ha venido a recoger, en el artículo 16.3 de la Ley 8/2007 de Suelo, ciertos límites relativos al contenido de pactos entre la Administración y el promotor o agente, cuando sean contrarios o perjudiciales para los intereses de los propietarios afectados, a no ser –entendemos, por las razones que se expondrán más adelante– que medie consentimiento de los mismos. También de singular interés es la tipificación, y con ello habilitación, recogida en algunas normas autonómicas de los *convenios de monetarización del deber legal de cesión del aprovechamiento urbanístico*, configurada como forma excepcional de cumplimiento y exigiendo la inclusión de la pertinente valoración pericial (*vid.*, por ejemplo, art. 25.3 de la Ley Foral 32/2005 para Navarra). En este sentido, también la norma esta-

---

<sup>17</sup> Remarcando uno u otro aspecto de los mencionados en la doctrina, *vid.* CANO MURCIA, A. (2006): pág. 29; HUERGO LORA, A. (1998): *Convenios urbanísticos*, Civitas, Madrid, págs. 27-28; FERNÁNDEZ, T. R. (2006): *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, pág. 182; GARCÍA RUBIO, F. (2007): «Problemas actuales del Derecho urbanístico», *Ciencias Jurídicas y Sociales*, 62, Dykinson, Madrid, págs. 169-173; MARTÍN HERNÁNDEZ P. (1999): «Los convenios urbanísticos en la actualidad», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, julio, págs. 313-324.

<sup>18</sup> *Vid.* la clasificación y análisis de cada uno de los convenios típicos en BUSTILLO BOLADO R. O./CUERNO LLATA, J. R. (2001): págs. 79 a 81 y 129 a 138.

<sup>19</sup> Esta clasificación es la utilizada en la legislación urbanística de Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Navarra. Se contempla también en Castilla y León, Aragón, Galicia, Madrid, Murcia, La Rioja, País Vasco y Valencia, pero sin alusión a los convenios mixtos.

tal ha venido a establecer un límite determinando en el artículo 16.b), párrafo 5º de la Ley 8/2007, que podrá realizarse tal sustitución «excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10<sup>20</sup>.

La heterogeneidad de la propia materia urbanística y las múltiples posibilidades que lleva consigo la consideración de los variados contenidos de los posibles pactos a que puede llegarse –aderezada en la práctica por alguna que otra estipulación inicialmente inimaginable dentro del ámbito– plantea la inicial dificultad para establecer un régimen jurídico unitario. Cierto es, y en ello nos detendremos, que hay aspectos jurídico-materiales y jurídico-formales de la institución que de forma progresiva han quedado regulados en prácticamente todas las normas autonómicas urbanísticas o, en su caso, fijados con cierta unanimidad por la doctrina y por la jurisprudencia. Cierto es, por otra parte, que puede actualmente hablarse de convenios típicos, en el sentido de que sus esenciales características están configuradas por la normativa urbanística aplicable. Pero no por ello cabe reconocer que esta tipicidad incluye el reconocimiento de los convenios mixtos y, a su vez, es susceptible de convivir con cláusulas atípicas y no por ello improcedentes. De ahí que el panorama de la institución comience siempre por plantear el desconcierto en relación con su naturaleza, existiendo gran dificultad para llegar a soluciones categóricas, no tanto en cuanto a su incardinación como figura jurídicopública<sup>21</sup>, sino

---

<sup>20</sup> Para otros convenios típicos nos remitimos al análisis realizado en el epígrafe 4 de este trabajo.

<sup>21</sup> La naturaleza jurídico-administrativa es afirmada en forma unánime por todas las regulaciones vigentes, empezando por lo previsto en la legislación estatal en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en cuyo artículo 303 (artículo no derogado por la Ley 8/2007 del Suelo, *vid.* Disposición derogatoria única, apartado segundo) se afirma, en relación con los convenios entre la Administración y los particulares regulados en la legislación urbanística, su carácter jurídico-administrativo y, en consecuencia, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en el conocimiento de sus conflictos. En el mismo sentido, *vid.* artículos 30.2 y 95.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; artículo 82.2 de Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón; artículo 119.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias; artículo 259.5 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; artículo 13 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; artículo 94.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; artículo 114 de la Ley

más bien en cuanto a la calificación del acto de relevancia jurídica dentro de una categoría específica, lo que indudablemente tiene importancia a la hora de intentar establecer su régimen jurídico propio<sup>22</sup>.

Parte de la doctrina lo califica como contrato y, en concreto, como contrato administrativo especial<sup>23</sup>. Otros autores consideran el convenio urbanístico como un *tertium genus* entre el contrato y el «acto-condición» o entre «el contrato y el acto de adhesión»<sup>24</sup>. Al hablar de «acto-condición» parece que estos autores quieren resaltar la posibili-

---

5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; artículo 233.4 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia; artículo 243.4 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid; artículo 158.4 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de Murcia; artículo 23.5. de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, y Disposición adicional séptima, párrafo 6, de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

<sup>22</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2007 en la que se analiza un convenio urbanístico mixto, en el que se pacta la modificación del planeamiento afectante a unas parcelas, y se pacta la transmisión a la entidad local de la propiedad de dichas parcelas. El Tribunal entiende que se trata de un convenio urbanístico, exigiendo su tramitación especial de acuerdo con la normativa autonómica (en este caso, Canarias). En relación con el cumplimiento del pacto relativo a la compraventa de parcelas, entiende que se trata de contrato privado, afirmando, no obstante, que se aplicarán a su preparación y adjudicación las normas de la legislación patrimonial de las entidades locales (art. 11 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales). En virtud de esto exige la realización para la tasación del precio de las parcelas de informe pericial emitido por técnico competente, sin admitir como válidos los realizados por otros técnicos municipales (jurista, economista) ni por entidades externas a la entidad local. Así mismo entiende que el informe pericial de valoración deberá tener en cuenta en la valoración la modificación del aprovechamiento urbanístico operado si se lleva a cabo la modificación del planeamiento pactada en el convenio.

<sup>23</sup> *Vid.* MENA SIERRA J. (1996): «Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 146 (enero-febrero), págs. 24-25; BUSTILLO BOLADO R.O./CUERNO LLATA, J.R.(2001): pág. 92. En este sentido cabe hacer mención al informe 55/05 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de 19 de diciembre de 2005, en el que se advierte de la desmesurada tendencia hacia la calificación de los contratos realizados por las Administraciones como contratos especiales en detrimento de los contratos privados de la Administración, advirtiendo que toda actividad administrativa, siempre y en cualquier ámbito, aunque sea el privado, está presidida por un interés público, lo que, siguiendo la extensión, llevaría a la desaparición de los contratos privados realizados por la Administración, no siendo esto lo más acorde con los fundamentos contractuales administrativos.

<sup>24</sup> *Vid.* REAL HEREDIA, M. E. (1990): «El urbanismo paralelo: la figura del convenio urbanístico», en *Estudios Territoriales*, 32, pág. 189, y GARCÍA RUBIO (2007): página 170.

dad de que aparezcan obligaciones condicionadas (*v. gr.* resolutorias en caso de no aprobación del planeamiento). La singularización como «acto de adhesión» resalta la importancia como acto de imperio y de la posición de la Administración. Cabe destacar en este sentido que la práctica contractual privada y, en forma muy específica, la contractual administrativa están ya bastante habituadas a la existencia de contratos de adhesión, dado que esta forma de actuación entra dentro de su dinámica más frecuente y normalizada.

Otros autores hablan de acuerdo, acto convencional o convenio, marcando una cierta diferencia en el concepto entre el contrato y el convenio<sup>25</sup>.

La jurisprudencia, aun siendo vacilante, parece coincidir en la valoración de los convenios urbanísticos en este último sentido, afirmando el carácter esencial de la voluntad negocial o acuerdo de las partes en la figura y aplicando a los efectos hermenéuticos, su configuración como acuerdos de voluntad y el carácter administrativo y unilateral del procedimiento por el que son aprobados, afirmando en consecuencia la importancia para la institución del aspecto de «acto de imperio» (*vid.* SSTs de 28 de junio de 1993 y 13 de julio de 1994), exigiendo que en todo caso exista motivación, y esta sea realmente valorable desde el punto de vista del interés público (*vid.* STS de 4 de abril de 2007), y reconociendo, en otros casos, la posibilidad de ejercitar potestades exorbitantes en el mismo sentido que las afirmadas en sede contractual administrativa (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1983 y 13 de diciembre de 1984)<sup>26</sup>.

Indudablemente, los convenios urbanísticos, al igual que la categoría general a la que pertenecen, pueden presentar un muy diversificado esquema obligacional cualificado por la presencia de la Administración. Cabe, no obstante, destacar como esencial a la fi-

---

<sup>25</sup> *Vid.*, citando a HUERGO LORA, (1998), RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2004): «Objeto, finalidades y competencias», en RAZQUIN LIZARRAGA M. M./ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.): *Derecho urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona: pág. 67.

<sup>26</sup> No obstante, *vid.* recientemente la vuelta a la calificación como contrato en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de fecha 6 de febrero de 2007, en cuyo Fundamento de Derecho Séptimo afirma que «con independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios /.../ los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales son exigibles los requisitos esenciales del artículo 1261 del Código Civil de consentimiento, objeto y causa (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1979 y 13 de julio de 1984). Llegados a este punto, cuando se produce alguna quiebra del *convenio* o *contrato* en aspectos que no afectan a su esfera jurídico-administrativa, ningún obstáculo se aprecia para que se aplique la doctrina de Derecho común en materia de contratos».

gura la necesaria presencia de una cierta voluntad negocial, lo que marca su contenido, que debe recaer sobre aquellas facultades de la esfera jurídica que sean disponibles. En el caso de los particulares, dicha voluntad negocial se manifiesta en el ejercicio del principio que en el ámbito contractual se denomina como autonomía de la voluntad privada (art. 1255 Código Civil)<sup>27</sup>. En el mismo sentido, la aplicación a la Administración de tal principio supone el ejercicio de actividad permitida por el ordenamiento con un margen de discrecionalidad. Desde este punto de vista, se trata de acto jurídico-administrativo convencional, con una innegable naturaleza negocial, creador por sí mismo de obligaciones para las partes.

El intento de encuadrar una institución jurídica dentro de una categoría jurídica parte de la previa definición y fijación de cuales sean las categorías establecidas por el ordenamiento jurídico aplicable. En nuestro ordenamiento las fuentes de las obligaciones vienen determinadas en forma tasada en el artículo 1089 del Código Civil. Cuando se trata de catalogar una figura jurídica que da lugar a obligaciones entre las partes, las fuentes de tal obligación, en nuestro ordenamiento, deben buscarse en las enumeradas en el citado artículo. Sin embargo, hay que resaltar en este sentido que la mejor doctrina<sup>28</sup> no ha dejado de discutir acerca del origen, validez, carácter y suficiencia de tal elenco cerrado de fuentes de las obligaciones. En parte, la problemática anteriormente apuntada deriva de este hecho y de que la única posible solución de acuerdo al mismo es encuadrar los convenios como manifestación de la actuación contractual. Las obligaciones asumidas en los convenios derivan de la voluntad de las partes, y en este sentido son actividad convencional, debiendo versar sobre aspectos de las actuaciones urbanísticas en las que la ley deje margen de maniobra a los particulares y a la Administración. En caso contrario, o serán convenios nulos, por ser contrarios a las normas, o bien no podrán ser denominados convenios, dado que se limitarán a establecer las obligaciones que por ley deben ser asumidas por las partes. En este sentido puede afirmarse que la figura es afín a los contratos y por la materia y actuación administrativa a los contratos administrativos, lo que, en nuestra opinión, no necesariamente lleva a su catalogación como tal.

---

<sup>27</sup> De forma explícita en el Derecho Foral de Navarra, Ley 7 del Fuero Nuevo de Navarra.

<sup>28</sup> *Vid.* al respecto el análisis a nivel elemental, ya clásico, sobre el tema en LACRUZ BERDEJO J. L. (*et al.*) (2003): *Elementos de Derecho civil: T. II. Derecho de obligaciones*, Dykinson, Madrid, págs. 167-170.

De hecho, aun admitiendo su relación conceptual con los contratos administrativos, puede observarse, si acudimos a la regulación aplicable a estos últimos, que precisamente se determina su exclusión expresa en la aplicación de la legislación contractual administrativa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio<sup>29</sup>.

Por su parte, la Ley 8/2007 de Suelo evita un pronunciamiento claro al respecto. No obstante, en el artículo 6.a) determina que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística deberá regular procedimientos con publicidad o concurrencia en los supuestos en los que se ejercite el derecho de iniciativa de los particulares para la actividad de ejecución de urbanización. Así mismo, en su artículo 11, dicho texto legal establece que el procedimiento de suscripción de convenios urbanísticos debe regularse con sometimiento al trámite de información pública.

En su concreción a los convenios urbanísticos, dichos artículos indican la exigencia de que la legislación aplicable recoja adecuadamente los principios de transparencia y publicidad y, por ende, su consecuencia inmediata, el principio de objetividad en la actividad de las Administraciones Públicas y de la participación ciudadana en los asuntos públicos (a nivel constitucional consagrados ambos en los artículos 103 y 105 de la CE).

---

<sup>29</sup> En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos, en su artículo 29.2, determina que sólo será de aplicación la regulación sobre contratos públicos a los convenios entre la Administración y los particulares en tanto en cuanto su objeto sea el de alguno de los contratos típicos administrativos. Por otra parte, esta norma no considera la figura del contrato administrativo especial. De acuerdo con esto, difícilmente –en este marco legislativo foral– puede encuadrarse la figura del convenio urbanístico de acuerdo con las tesis contractualistas anteriormente apuntadas. Por su parte, el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público (recientemente aprobado por el Consejo de Ministros y ya remitido a las Cortes Generales al momento de redacción de estas líneas) mantiene, en su artículo 19.1, la figura de los contratos administrativos especiales dentro de los contratos administrativos, si bien sigue existiendo la exclusión de aplicación de la misma en relación con los convenios administrativos con particulares de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.d) del mencionado Proyecto. Cabe resaltar al respecto que en el citado Proyecto se evita realizar una clara calificación como negocios o como contratos de las figuras incluidas en el artículo 4 y de las que se determina su exclusión de aplicación de la normativa contractual administrativa. De acuerdo con la literalidad de la norma, aunque en su título se habla de *negocios* o *contratos excluidos*, siguiendo las redacciones anteriores, sin embargo, en el párrafo primero, la calificación es mucho menos comprometida al hablar de *negocios* o *relaciones jurídicas*.

Prácticamente, todas las regulaciones autonómicas sobre la materia recogen actualmente la necesaria aplicación de tales principios en los procedimientos administrativos de negociación, celebración y cumplimiento de los convenios urbanísticos, lo que se traduce en la exigencia de que el procedimiento de su aprobación respete trámites específicos de audiencia, información pública y publicidad, reconociéndose a cualquier ciudadano el derecho de acceso, consulta, certificación y copia de de los registros y archivos administrativos de los convenios urbanísticos. Estas determinaciones procedimentales conectan necesariamente con el reconocimiento de la acción pública en esta materia.

Por otra parte, en cuanto a los convenios realizados en sede de lo que la actual Ley 8/2007 de Suelo denomina como *actuaciones de transformación urbanística*, en su caso, la concurrencia y publicidad, así como la objetividad medida en términos de previa fijación de criterios de adjudicación procedentes, encuentra adecuada respuesta en las regulaciones urbanísticas autonómicas de los modelos de ejecución urbanística de carácter concurrencial<sup>30</sup>.

En conclusión, es indudable la naturaleza negocial de los convenios urbanísticos. Esto obliga a que su regulación, y por ende la actuación administrativa, sea acorde con la configuración normativa de la potestad urbanística y con los principios de concurrencia y publicidad, lo que, unido a la necesaria transparencia y objetividad de las actuaciones administrativas, marca los límites a la autonomía privada de la voluntad de las partes, siendo no obstante esta última reconocida como esencial a la figura.

### **3. LOS LÍMITES FORMALES Y MATERIALES DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA CONVENCIONAL: EL PROCEDIMIENTO SUSTANCIAL**

Según se ha visto, al servicio de los principios de legalidad, transparencia, objetividad y participación ciudadana, en la actividad administrativa convencional urbanística, tanto la actual Ley 8/2007 de

---

<sup>30</sup> Los también denominados de ejecución mediante agente urbanizador. Regulado con carácter más o menos limitado, ya sea como sistema concurrencial puro o como nuevo sistema de actuación preferente o subsidiario en relación con los restantes. Sobre la aplicación de las normas de contratación a los sistemas de actuación indirecta urbanísticas, *vid.* JIMENO FELIÚ, J. M. (2007): «El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas de contratación pública», *Revista de Administración Pública*, 173 (mayo-agosto); págs. 63-100.

Suelo como la mayor parte de las legislaciones autonómicas, determinan ciertos trámites o formalidades procedimentales a cumplir en su negociación y aprobación.

La funcionalidad garantista del procedimiento administrativo perfila éste como técnica de aseguramiento de que la actividad es realizada por la Administración en forma legítima. Alejados de todo «rigorismo formalista», la valoración del cumplimiento de los trámites y normas procedimentales prescritas por la legislación se configura al servicio y aseguramiento del control de la adecuación del fondo a los intereses privados y colectivos implicados, mucho más si se tiene en cuenta que la materia sobre la que recae el ejercicio de la función está marcada por una importante sensibilización social, plenamente justificada en la relevancia de los intereses generales implicados.

Por ello, más allá de un cumplimiento meramente formal, se precisa en este ámbito la obligación de la observancia sustancial de los trámites legalmente previstos; sólo así puede el procedimiento cumplir los fines y funciones que está llamado a desempeñar<sup>31</sup>.

Perfilada así la obligación de cumplimiento sustancial del procedimiento de aprobación y, en su caso, archivo y registro de los convenios, desempeña función de requisito esencial y límite en la actividad convencional urbanística, lo que marca uno de los aspectos de mayor relevancia en el control y comprobación de la regularidad legal de la actuación. Y es que, a su vez, la adecuada actuación procedimental –tanto desde su punto de vista formal como sustancial– está al servicio de la evitación de actuaciones arbitrarias, infundadas en el interés público o inequívocamente contrarias al ordenamiento jurídico, a normas imperativas o que afecten a competencias administrativas regladas, es decir, a los límites materiales de la actividad convencional urbanística<sup>32</sup>. El control del cumplimiento del procedimiento resulta así de especial importancia a los fines de toda fiscalización.

Con pequeñas variaciones, la normativa autonómica sobre procedimiento de aprobación de los convenios urbanísticos suele ser

---

<sup>31</sup> *Vid.* en este sentido Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de fecha 4 de octubre de 2006, según la cual ha de estarse al contenido material del convenio, y si éste recae sobre materia urbanística, independientemente de su inicial calificación por las partes, debe aplicarse el procedimiento específico determinado en las normas urbanísticas.

<sup>32</sup> En esta línea de valoración del procedimiento se mueve la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de fecha 5 de enero de 2007.

coincidente. Así, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en sus artículos 30, 39.2, 41.3 y 95, determina un procedimiento en el que se realiza un trámite de información pública por plazo de un mes para el supuesto de convenios de planeamiento y 20 días para convenios de gestión, con publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* en ambos casos e inscripción en el correspondiente Registro de Convenios Administrativos de Planeamiento o de Gestión. En la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, se regula para los convenios urbanísticos un procedimiento que, siguiendo lo previsto en sus artículos 82 a 84 y Disposición adicional sexta, contiene un trámite de información pública de un mes para el supuesto de convenios de planeamiento y 20 días para convenios de gestión y publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* en ambos casos. El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, contempla un trámite común de información pública de un mes y la inscripción de los convenios en el Registro Público de Planeamiento y Gestión Urbanística. En Canarias, de acuerdo con lo previsto en los artículos 236 y 237 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, el procedimiento consta de un trámite de información pública por plazo mínimo de 20 días mediante anuncio publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad o de la Provincia*, debiendo los convenios, una vez formalizados, ser archivados y registrados en Archivo y Registro Administrativo de Convenios Urbanísticos. En la Comunidad Autónoma de Cantabria, su Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo determina en sus artículos 261 a 262 un trámite de información pública de un mes como mínimo sobre el proyecto de convenio si éste es de planificación. El período de información pública se reduce a 20 días en el caso de convenio urbanístico de gestión. El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, en su artículo 12, recoge el trámite de información pública por plazo mínimo de 20 días mediante anuncio en el *Diario Oficial* de la Comunidad Autónoma y anuncios en prensa, sin perjuicio de que tal trámite pueda cumplirse mediante la inclusión del texto íntegro del convenio en la información pública de la aprobación del instrumento con el que guarde relación, siempre y cuando la tramitación de este último y del convenio sean coincidentes. El artículo 439 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se

aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y el artículo 94.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León fijan la exigencia de que el procedimiento de aprobación que se siga culmine con la formalización del convenio en documento administrativo y publicación del texto en el *Boletín Oficial de la Provincia*. Ambos, en cuanto a procedimiento, se remiten a las normas propias de cada Administración, por lo que entendemos que, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Suelo, si dicho procedimiento no contempla el trámite de información pública deberá adecuarse tal actuación a lo previsto en el citado artículo 11 de la Ley estatal. Contempla la publicación íntegra del convenio formalizado y el archivo y registro en el Registro de Urbanismo de Castilla y León. Lo mismo puede afirmarse en relación con la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de Murcia (art. 158) y en la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de Valencia (Disposición adicional cuarta), ya que se prevé el trámite de publicación de texto definitivo, pero no el de información pública. El Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, Ley de Urbanismo de Cataluña, determina un trámite de información pública de 20 días y la formalización en documento público. La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en su artículo 117, contempla tanto la información pública como la publicidad del texto definitivo del convenio, en ambos casos la publicidad se realiza en el *Boletín Oficial de La Rioja*. Contemplan los trámites de información pública, pero sin publicidad de su texto definitivo, Galicia (art. 237 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia) y la Comunidad de Madrid (art. 247 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid). La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra prescribe tanto la información pública, por plazo común de 20 días, ya sea convenio de planeamiento o de gestión, como el acceso público al texto definitivo, así como su archivo y adecuado registro en el Registro de Convenios Urbanísticos de la entidad local. Por último, la Disposición adicional séptima, párrafo 6, de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, a los efectos del cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y publicidad recogidos en su párrafo 2, fija asimismo un procedimiento de aprobación común para todo tipo de convenios urbanísticos, ya sea de planeamiento o de gestión, en el que existe trámite de información pública previo a la aprobación definitiva y archivo y registro en el Registro administrativo de Convenios Urbanísticos.

Así pues, puede decirse que, en forma general, el procedimiento de aprobación de los convenios urbanísticos puede iniciarse de oficio o a instancia de parte –normalmente el particular o particulares interesados–. Por lo tanto, en el expediente del convenio deberá constar el acuerdo o resolución de iniciación o, en su caso, la solicitud o propuesta de convenio efectuada por el particular. Cualquier solicitud, si se pretende que esté fundada, deberá estar acompañada de la documentación que permita fijar inicialmente los términos del futuro convenio, y así deberá constar la identificación de las partes, el objeto y términos sobre los que se pretende convenir, la memoria justificativa de la satisfacción del interés público o utilidad social, la determinación del plazo de vigencia o cumplimiento de los pactos pretendidos y otra documentación complementaria, como informes técnicos y valoraciones periciales directamente relacionadas con el objeto del convenio. La presencia *ab initio* de tal documentación, sin ser obligatoria, es, sin embargo, aconsejable, por cuanto sirve para precisar los futuros términos del convenio y el contenido mínimo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 de la LRJ-PAC, deberá contener el instrumento.

La elaboración y preparación del convenio precederá a su aprobación, siendo su específica finalidad la adecuada formación de la voluntad de los convinientes a los efectos de ordenada comprobación, determinación y conocimiento de los datos en virtud de los cuales se va a pactar.

Y así es conveniente la existencia en el expediente de informe técnico, que puede ser elaborado por los servicios técnicos municipales. Así mismo es conveniente la unión al expediente del informe de los servicios jurídicos e intervención municipales y, en su caso, informe de otras Administraciones Públicas en los supuestos en los que el contenido de los pactos imponga, a los efectos de su adecuado cumplimiento, la necesaria obtención de autorizaciones o informes preceptivos vinculantes, o en aquellos en los que, por su contenido, se precise del conocimiento en materias técnicas ajenas a las competencias de la Administración conviniente<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> La ausencia de informes jurídicos y de intervención, entendidos como preceptivos, determina en unos casos la valoración como vicio determinante de anulabilidad del convenio (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 12 de enero de 2001) o como defecto no invalidante (Sentencia Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de fecha 1 de febrero de 2002); en otros supuestos la falta de los informes preceptivos es sancionada como vicio determinante de nulidad radical (Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 3 de enero de 2002).

Sólo de esta forma se podrá emitir una declaración de voluntad informada y motivada, y en este sentido eficaz y legítima. Se evitará con ello la aprobación de convenios en los que las Administraciones Públicas asumen obligaciones de imposible cumplimiento, convenios nulos o convenios destinados indefectiblemente a su automática resolución. Evitar estos efectos es importante porque –salvo en el caso de los convenios urbanísticos de planeamiento cuya eficacia viene condicionada a la aprobación por la Administración competente de la correspondiente modificación o revisión del planeamiento, siendo en otro caso resueltos en forma automática<sup>34</sup>– el incumplimiento de convenios válidamente celebrados puede dar lugar a la resolución del convenio con indemnización de daños y perjuicios<sup>35</sup>. Por otra parte, se consigue así un adecuado conocimiento de las implicaciones jurídicas y de la legalidad de lo convenido mediante el informe jurídico, una eficaz actividad administrativa por el conocimiento de las implicaciones técnicas que pueden aportar los informes técnicos y, en su caso, una adecuada valoración de la eficiencia y apropiado equilibrio de las contraprestaciones que se obtendrán mediante la valoración económica realizada por los informes técnicos o periciales. En este trámite cobra importancia el aludido cumplimiento sustancial del procedimiento. Los informes, preceptivos<sup>36</sup> o facultativos que se realicen en el mismo, deben cumplir los fines por los que son elaborados, es decir, dar una información relevante para motivar o justificar el sentido de los actos o acuerdos tomados.

---

<sup>34</sup> *Vid.* en este sentido, en la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 24.3 de Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En los mismos términos se pronuncia el párrafo quinto de la Disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. En el artículo 83.3 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón se determina así mismo el efecto resolutorio automático del convenio de la falta de aprobación del planeamiento, si bien todo ello sin perjuicio de las indemnizaciones que pudieran corresponder. En esta misma línea, *vid.* el artículo 261.4 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y artículo 115.3 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por su parte, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana determina, en su Disposición adicional cuarta, que el cumplimiento de los convenios de planeamiento está sometido a condición *suspensiva* de que el plan o instrumento correspondiente haga posible su cumplimiento y que el incumplimiento de esta condición no dará lugar, en ningún caso, a responsabilidad de la Administración que hubiere suscrito el convenio, salvo que el cambio de criterio que determinara la imposibilidad de cumplimiento le fuera imputable y no se justificara suficientemente en razones objetivas de interés público.

<sup>35</sup> *Vid.* artículo 1124 del Código Civil, de análoga aplicación.

<sup>36</sup> Por ejemplo, la emisión del informe de valoración en los supuestos de convenio de monetarización del cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento urbanístico.

La transparencia en la negociación se cumple mediante la constancia escrita y en el expediente de las vicisitudes de la misma de forma que es adecuado que queden incorporadas, las posibles propuestas de texto final de convenio, la aceptación o modificación interesadas o al menos las actas en las que consten las propuestas de las partes.

El texto del convenio que se pretende aprobar debe someterse a información pública por el plazo determinado legalmente. Mediante este trámite se hace posible el conocimiento y posibilidad de intervenir en la fijación del contenido definitivo por quienes vayan a resultar afectados. Según ya se ha expuesto, el artículo 11.1 de la Ley de Suelo de 2007 impone a todos los instrumentos de ordenación territorial y ordenación y ejecución urbanística, incluidos los convenios que tengan tales objetos (por lo tanto, convenios de planeamiento y de ejecución o mixtos en su caso) el deber de someterse al trámite de información pública en los términos que regule la legislación autonómica, sin que, en cuestión de plazo, la misma pueda ser inferior a 20 días, que es el tiempo mínimo exigido para este trámite en el artículo 86 de la Ley 30 /1992, ya citada. De acuerdo con lo anteriormente analizado, la legislación autonómica deberá incluir dicho trámite en los casos en los que actualmente no esté previsto<sup>37</sup>.

Aparece como un dato de indudable interés, al menos a nivel programático, la previsión contenida en el artículo 11.3, relativa a la obligación de impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación y urbanística en vigor, y añade, «así como del anuncio de su sometimiento a información pública». Es de indudable interés en este sentido la progresiva concienciación de la eficiencia de la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación en el campo de los procedimientos administrativos, y, aunque la norma expresamente no lo determina, la extensión a los convenios urbanísticos sería evidentemente beneficiosa a los efectos de una mayor garantía y transparencia de su tramitación y contenido.

Previo a la firma o formalización del convenio entre las partes, éste debe aprobarse definitivamente. Cabe resaltar al respecto que la resolución aprobatoria del convenio es acto administrativo diferente de la formalización.

Una vez formalizado el convenio por las partes, en algunos supuestos la legislación determina su obligatoria publicación en texto íntegro. Así, por ejemplo, exigen la publicación del texto completo el

---

<sup>37</sup> Así parece ser el supuesto de la regulación procedimental de las normas urbanísticas citadas aplicables en Castilla y León y en la Comunidad Autónoma de Murcia.

artículo 213 del Decreto Legislativo 1/2004, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias; el artículo 440 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y el artículo 158 del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo de Murcia. En otros supuestos sólo es obligatoria una reseña de la aprobación definitiva, con identificación de determinadas menciones esenciales, como es el caso de lo previsto en el artículo 30.2.4º, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y el artículo 117 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. En todo caso, el artículo 11.1 de la Ley de Suelo determina en este sentido la «publicación en la forma y con el contenido que determinen las leyes». En interpretación estricta de esta determinación, la exigencia de publicación cabría valorarse como el mínimo a respetar, defiriendo las demás especificaciones a lo que determine la regulación autonómica; esto supone una exigencia de adaptación de las legislaciones autonómicas que no contemplan la publicación de convenio una vez formalizado. La publicación en este sentido supone hacer notorio o difundir algo que se quiere hacer llegar a noticia de todos, por lo que, como mínimo, parece que la existencia o aprobación definitiva del convenio deberán de ser publicados, no necesariamente, insertando el texto íntegro del mismo.

Cuestión diversa es la necesaria garantía de acceso público al texto íntegro y definitivo del convenio, consecuencia de la acción pública reconocida en esta materia. Según se ha visto, la mayor parte de los textos autonómicos establecen que los convenios deberán ser archivados y registrados en el Registro de Convenios Administrativos, creando un archivo y registro administrativo especial por razón de la materia. De lo que se trata es de que se custodie un ejemplar completo del texto del convenio con su documentación complementaria, ya sea en el archivo administrativo de convenios urbanísticos o, en su caso, en el Archivo General.

En cuanto a la forma de llevanza de este Registro –en los casos en los que sea preceptivo–, entendemos que es de aplicación lo dispuesto en forma general en el artículo 38 de la LRJ-PAC, y en especial para las entidades locales (normalmente Administraciones competentes en la materia, por lo tanto, las convenientes) en la sección segunda del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de las Entidades Locales, adaptado a su naturaleza especial por razón de la materia. Y así deberá contener asientos que incluirán referencia exacta de cada uno de los documentos inscritos, consignando el

número de orden correlativo, la fecha del documento y fecha de ingreso en el Registro, procedencia del documento, con indicación de la autoridad o autoridades y particulares que lo suscriben, extracto reseña del asunto comprendido en el cuerpo del documento y otras observaciones, como pueden ser la existencia de documentación complementaria. Por su parte, el Archivo deberá tener índice alfabético duplicado en el que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes (*vid.* art. 179 del citado Real Decreto). El valor jurídico del ejemplar registrado, archivado y custodiado es de evidente naturaleza probatoria<sup>38</sup>. Las anteriores previsiones de registro y archivo están al servicio de los principios de transparencia y publicidad y, a la postre, del reconocimiento de la participación ciudadana, atendida a su vez a la existencia de la acción pública en esta materia<sup>39</sup>.

Esta conceptualización del procedimiento facilita la fiscalización o control de la extralimitación sustancial de los convenios urbanísticos y nos proporciona, a su vez, la determinación de los límites materiales a los que la actividad viene sometida.

De la interpretación sistemática de la regulación habilitadora de los convenios urbanísticos y las consideraciones anteriormente determinadas en torno a la materia y naturaleza propia de esta técnica administrativa puede afirmarse que los pactos incluidos en los convenios nunca podrán ser contrarios al interés público, ni al ordenamiento jurídico, ni a los principios de buena administración (art. 103 de la CE, art. 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y art. 1255 del Código Civil).

En este sentido, la no contradicción con el ordenamiento jurídico (valorado en su conjunto) impone la licitud de los pactos, la no con-

---

<sup>38</sup> Así cabe inferirlo de lo determinado, por ejemplo, en la Comunidad Foral de Navarra, en el artículo 26.2 de Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que afirma que dicho ejemplar archivado «dará fe, a todos los efectos legales, del contenido de los convenios». El párrafo octavo de la Disposición adicional séptima de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006 determina que «sólo el certificado emitido por el responsable municipal del registro dará fe, a todos los efectos legales, del contenido de los convenios y será susceptible de inscripción el Registro de la Propiedad en su caso. Esta misma determinación aparece en el artículo 248 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

<sup>39</sup> Debe reconocerse el derecho de cualquier ciudadano a consultar dichos Archivos y Registros, así como a obtener copias y certificaciones de las anotaciones practicadas y de los documentos en ellos custodiados. En cuanto a la forma de ejercicio de tales derechos, está regulada en general por lo previsto en los artículos 35 y 37 de la LRJ-PAC. La mayor parte de las regulaciones autonómicas reconocen de forma específica este derecho de acceso y obtención de certificaciones o copias.

travención de las normas imperativas, teniendo en cuenta la extracomercialidad de las competencias administrativas regladas y, en todo caso, la justificación y servicio del interés público, que se concreta en el interés público propio de la potestad urbanística. La importancia de que los pactos de los convenios respeten estos límites configura el efecto de la extralimitación con sanción de nulidad<sup>40</sup>. Esta misma valoración late en los textos legales autonómicos referidos a los límites de los convenios urbanísticos; así, por ejemplo, la regulación urbanística de los convenios, ya citada, referida a los efectos de la contravención de normas imperativas, ya sean de carácter reglamentario o legal<sup>41</sup>, o las que prescriben los pactos de dispensa de cumplimiento de lo que se configura como deberes urbanísticos<sup>42</sup> o que limiten el ejercicio de las competencias regladas de la Administración Pública<sup>43</sup>.

Dentro de estos mismos parámetros debe entenderse la prescripción recogida en el artículo 16.3 de la Ley 8/2007 de Suelo, que, según se ha visto, incluye dentro de un precepto destinado a regular los deberes de la promoción de actuaciones de transformación urbanística, un mandato de singular importancia en orden a la limitación del contenido de los convenios urbanísticos. Advierte el legislador estatal que los convenios establecidos por el promotor y la Administración no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. El artículo viene a plasmar a nivel legal la inadecuación conceptual de ciertos pactos contenidos en los convenios urbanísticos entre Administración y agentes urbanizadores por los que se gravaba a los propietarios de los terrenos a urbanizar, que sin ser parte del convenio urbanístico, y en su concepto de propietarios, deben costear ciertos gastos y actuaciones, si bien determinando la

---

<sup>40</sup> BUSTILLO BOLADO R. O./CUERNO LLATA, J. R. (2001): pág. 102, y por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 5 de enero de 2007.

<sup>41</sup> *Vid.* en la regulación urbanística de los convenios, ya citada, de Navarra, Aragón, Galicia y La Rioja. Lógicamente se incluye en el concepto de norma las de planeamiento y los instrumentos aprobados vigentes, lo que lógicamente no incluye ni vicia los convenios de planeamiento que propugnen la revisión o modificación de un plan en sentido contrario al vigente al momento del convenio, siempre y cuando no se invada la potestad de planeamiento de la Administración, que en este sentido podrá o no modificar el planeamiento, siendo el límite de tal actuación el propio de la adecuación del nuevo o modificado planeamiento a las normas superiores a las que se encuentre sometido.

<sup>42</sup> *Vid.* en la regulación urbanística de los convenios, ya citada, de Castilla-La Mancha y Murcia.

<sup>43</sup> *Vid.* en la regulación urbanística de los convenios, ya citada, de Castilla y León y Murcia.

inoperancia de aquellos pactos en los que los propietarios no consentan expresamente y que impliquen obligaciones para ellos más allá de las legales determinadas. Entendemos, no obstante, que el precepto no debe interpretarse como restricción a la autonomía de voluntad de los propietarios que, al respecto, quieran asumir tales cargas en forma voluntaria y, consecuentemente, den su consentimiento expreso mediante la suscripción del correspondiente convenio o participación en el mismo.

La sanción de nulidad de estas conductas, por inexistencia de obligación legal en el tercer propietario o por exigencia de consentimiento expreso para que pueda obligarse, no es sino un efecto lógico de la aplicación de la doctrina general de las obligaciones, y en concreto de lo previsto en el artículo 1261 del Código Civil, por ausencia de consentimiento del propietario y, en consecuencia, falta de los requisitos esenciales para obligarse por encima de las obligaciones al mismo impuestas por ley<sup>44</sup>.

A partir de las anteriores consideraciones puede afirmarse que el control externo de la actividad urbanística mediante convenios pasa primeramente por la fiscalización del cumplimiento formal y sustancial de los requisitos procedimentales, debiendo valorar el contenido de los pactos en adecuación a los límites determinados por el ordenamiento general y urbanístico. El control debe así mismo revisar el adecuado cumplimiento de las obligaciones asumidas en los términos pactados (objeto), siendo esta operación cualificada por la naturaleza urbanística de las mismas. La eficacia despliega la obligación de cumplimiento, y este último control servirá de instrumento y medida de valoración de la eficiencia y eficacia de la utilización de la técnica convencional en esta materia.

#### **4. ASPECTOS BÁSICOS DE LA FISCALIZACIÓN EXTERNA DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS CON PARTICULARES**

La revisión de los convenios urbanísticos constituye, dentro de la fiscalización externa de la gestión urbanística municipal<sup>45</sup>, una de las áreas de especial riesgo y de alta sensibilización social, tanto por su in-

---

<sup>44</sup> La valoración de la nulidad de tales pactos que afectan a la esfera de derechos y obligaciones de tercero, indisponible por otros que no sea su titular, no la consideramos novedosa; *vid.* al respecto Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 12 de febrero de 2003.

<sup>45</sup> En este trabajo nos centramos en las entidades locales, dado que, normalmente, las manifestaciones de los convenios urbanísticos se dan en este ámbito.

cidencia práctica en la ordenación de las ciudades como por su repercusión económica, sin olvidar, tal como señala Lozano Cutanda<sup>46</sup>, «que se han convertido [los convenios] en uno de los instrumentos que más han favorecido los fenómenos de corrupción».

La elaboración de un programa de fiscalización sobre convenios urbanísticos de general aplicación por los órganos públicos de control externo españoles se ve dificultada, en la práctica –tal y como se deduce de los apartados anteriores–, por dos cuestiones básicas:

- La diversa regulación existente en esta materia en las distintas comunidades autónomas. Ello se traduce en la inexistencia de un régimen jurídico único y, por tanto, de un único procedimiento general tasado.
- La naturaleza y diversidad del contenido de los propios convenios urbanísticos, los sujetos intervinientes y los efectos muy variados de los mismos.

No obstante las anteriores dificultades, y de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de enero de 2007, se pueden sintetizar unas mínimas reglas a las que deben ajustarse todos los convenios urbanísticos y, por ende, servir para orientar el diseño de los aspectos básicos de un programa de fiscalización. Estas reglas se resumen en:

- a) El objeto del convenio ha de ser adecuado a la capacidad y competencia de las partes para comprometerse, especialmente exigible en el caso de la Administración Pública.
- b) Respeto a las normas procedimentales y sustantivas que el contenido del convenio exija o que de manera expresa y directa pueda exigir la normativa urbanística aplicable.
- c) Preferente atención al interés general, el cual debe ser el eje sobre el que pivote el acuerdo.

A estas reglas sumaríamos, en nuestra opinión, el cumplimiento de los principios generales de transparencia, publicidad y buena administración en la gestión de los convenios.

Partiendo, por tanto, de las reglas y principios anteriores, en los siguientes epígrafes pretendemos definir un conjunto de procedimientos aplicables a la fiscalización de los convenios urbanísticos, centrándonos en los firmados entre las entidades locales y los particulares.

---

<sup>46</sup> *Vid.* LOZANO CUTANDA, B. (2007): pág. 359.

La fiscalización externa de los convenios urbanísticos, como cualquier otra, debe respetar los principios y normas básicas aplicables a todo tipo de fiscalización de regularidad<sup>47</sup>, es decir: planificación, supervisión, evaluación del control interno, obtención de evidencia suficiente, revisión del cumplimiento de legalidad y consideración de la importancia relativa y el riesgo en la auditoría.

Dejando al margen las normas internas de cada órgano de control externo relativas al sujeto auditor, a la supervisión, conjunto de reglas prácticas o instrucciones técnicas de trabajo y control de calidad, tres van a ser los aspectos de regularidad en los que nos centramos en el presente artículo:

- Objetivo de la fiscalización.
- Trabajos preliminares.
- Programa de trabajo.

Concluiremos este apartado con unas reflexiones sobre auditoría operativa y convenios urbanísticos. Es decir, en qué medida se puede verificar que la utilización de esta figura constituye un instrumento útil para mejorar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión urbanística de una entidad local.

#### **4.1. Objetivo de la fiscalización de regularidad de convenios urbanísticos firmados con particulares**

La primera consideración a destacar será la de preguntarnos: ¿qué se persigue con esta fiscalización?, ¿cuáles son sus objetivos?

Con carácter general podemos considerar como *objetivos* de auditoría de regularidad los siguientes:

- Verificar en los mismos el cumplimiento de la normativa general y de la urbanística aplicable.
- Contrastar que responden al interés general, el cual debe de estar adecuadamente justificado.
- Verificar la legalidad y el equilibrio de las contraprestaciones que contemplan y que se han cumplido de acuerdo con las estipulaciones y plazos fijados.
- Revisar su adecuado registro contable y demás obligaciones formales, documentales, valorativas y justificativas de las distintas operaciones que conllevan.

---

<sup>47</sup> Sobre este tema, véase, por ejemplo, COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO (1992): *Principios y normas de auditoría del sector público*, Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, Valencia págs. 26-27.

Es decir, el trabajo tiene que permitir formarse una *opinión* sobre si los convenios firmados por las entidades locales con particulares han respetado la legalidad y sus procedimientos –tanto generales como urbanísticos–, que el interés general que ampara el convenio esté suficientemente justificado y no limitado a su mera enunciación, que las contraprestaciones establecidas, además de legales, se han cumplido estrictamente en forma y en plazo, y las percibidas por la Administración son como mínimo las impuestas por la normativa, y por último, el correcto reflejo contable de dichas operaciones –tanto en contabilidad como en inventario y, en su caso, en los Registros específicos del Patrimonio Municipal del Suelo o de Convenios–, acompañando tal anotación con los documentos justificativos suficientes, especialmente los referidos a las valoraciones económicas de dichas operaciones.

Por tanto, teniendo en cuenta estos objetivos generales, se diseñarán las pruebas y procedimientos de auditoría que permitan al auditor obtener una evidencia suficiente, pertinente y válida para formarse tal opinión.

Dada la naturaleza del ámbito objeto de revisión y los objetivos previstos, el primer aspecto que deben considerar los responsables de órganos de control será el *diseño o composición del equipo de trabajo* en lo relativo a las capacidades o competencias técnicas del personal integrante del mismo. Así:

- La formación general del personal de estos órganos es básicamente jurídica y económico-contable, por lo que se requerirá con carácter previo una adecuada formación específica en materia de urbanismo. Al respecto conviene recordar que, con relación a las auditorías de urbanismo, las Instituciones Autonómicas de Control de España, en su Declaración de Pamplona<sup>48</sup>, señalan: «Dicho objetivo [potenciar las auditorías urbanísticas] exige una adecuada formación de los auditores públicos, teniendo en cuenta que el riesgo en este tipo de auditorías está principalmente en lo que queda fuera de la documentación y cuentas analizadas.»

- La revisión del cumplimiento de los aspectos de legalidad constituirá una de las partes esenciales del trabajo de fiscalización, siendo preciso, por tanto, que los servicios jurídicos de la entidad fiscalizadora formen parte de dicho equipo, participando de una manera activa en los trabajos de fiscalización, tanto en la fase de planificación

---

<sup>48</sup> *Vid.* INSTITUCIONES AUTONÓMICAS DE CONTROL DE ESPAÑA (2007), pág. 19.

–recopilando la legislación general y la específica aplicable– como en la de ejecución –clarificando las cuestiones legales que se pongan de manifiesto en los trabajos.

- El análisis de cuestiones específicas urbanísticas, fundamentalmente en lo referente a técnicas urbanísticas y de valoraciones, podría demandar, en caso de inexistencia dentro del propio órgano de control, la colaboración de funcionarios de otras administraciones o la contratación de profesionales externos de reconocida solvencia e independencia.

Sobre el *ámbito temporal* de la fiscalización, debe tenerse en cuenta el largo proceso administrativo que, en general, conlleva cualquier actuación urbanística. Por tanto, para poder obtener una conclusión relevante sobre la gestión de convenios debe abarcarse, en principio, al menos dos ejercicios.

## **4.2. Trabajos preliminares**

Los trabajos preliminares en una fiscalización de los convenios urbanísticos suscritos con particulares se resumen en:

*a)* Obtener de la entidad local la relación de convenios urbanísticos suscritos con particulares en el periodo objeto de fiscalización, solicitando igualmente una copia autenticada de los mismos, órgano municipal que lo aprueba y la situación en que se encuentra: ejecutado, en ejecución, paralizado, incumplido o resuelto. Con el análisis preliminar de esta información se obtendrá una primera aproximación sobre su importancia en la gestión urbanística, su naturaleza y tipología, características de las contraprestaciones, obligaciones para las partes, plazos de cumplimiento y repercusiones económicas de los mismos.

*b)* Con la información económica anterior se efectuará una revisión analítica preliminar, verificando y contrastando el registro de las operaciones vinculadas a los convenios en el sistema contable y en los registros auxiliares.

*c)* El análisis de los convenios no puede abstraerse de la gestión urbanística en general. En consecuencia, interesa conocer la norma general de planeamiento aplicable, así como los desarrollos de la misma a los que se vinculan los diversos convenios. El análisis de la normativa del plan general municipal y los planes de desarrollo afectados constituye un requisito previo para la fiscalización de dichos convenios en aspectos tales como modelo de ocupación del territorio, planeamiento supramunicipal, determinaciones estructurantes y pormeno-

rizadas, aprovechamientos, cumplimiento de plazos de desarrollo, sistemas de actuación, deberes urbanísticos...

d) Con la misma justificación que el anterior apartado, es relevante analizar la estructura organizativa de la entidad local en materia de urbanismo; así, en primer lugar, conocer si la gestión urbanística de la entidad la realiza un órgano diferenciado o no, organismo autónomo, empresa pública local, consorcio, contratación externa u otra modalidad de gestión. Una vez identificada la forma de gestión y especialmente si la misma está descentralizada, se analizará la asignación y distribución de competencias entre los distintos órganos, los procedimientos escritos establecidos, los flujos de información y el sistema de archivo de la documentación, así como el personal adscrito a dicha gestión y el papel asignado y desarrollado por los órganos de control municipal (político, económico y jurídico).

e) Se verificará, igualmente, el cumplimiento por la entidad de los requisitos formales relativos, entre otros, a la llevanza del Registro de Convenios, formación y gestión independiente del patrimonio municipal del suelo, inventario y afectación y destino de recursos obtenidos.

f) Como otros indicadores de riesgo, se solicitará de la entidad local con relación a los convenios urbanísticos:

- Informes con reparos emitidos por los órganos de control interno, tanto jurídicos como económicos, analizando la naturaleza de los mismos y las resoluciones adoptadas al respecto por los órganos competentes municipales.

- Recursos judiciales abiertos y/o cerrados en el periodo fiscalizado, verificando las causas de los mismos, las sentencias firmes dictadas, cuantía económica, en su caso, que han supuesto y posibles contingencias que se derivan de los mismos.

- Informes emitidos por el gobierno autonómico en su papel de garante de la legalidad en materia de urbanismo y su repercusión.

- Sanciones urbanísticas impuestas por la entidad local, en su caso, en esta materia.

Los resultados y análisis de estos trabajos preliminares permitirán al equipo de auditoría formarse una primera conclusión sobre el tratamiento general de la gestión urbanística de la entidad. Es decir, si prima la claridad, transparencia y simplicidad en dicha gestión o la misma se caracteriza por la confusión, complejidad y opacidad. Esta conclusión determinará, junto con el resto de factores, el alcance concreto del trabajo a realizar en la fiscalización de los convenios urbanísticos.

Con relación al alcance de la fiscalización, se plantea una interesante cuestión: ¿se aplican las normas y principios generales de fiscalización que permiten formarse una opinión partiendo de la revisión de una muestra de convenios? o, tal como indica González Vidal<sup>49</sup>, «la diversidad de convenios urbanísticos existentes y los diferentes elementos a fiscalizar, que varían en función de la legislación aplicable en cada caso y de su naturaleza, hace que sea conveniente la fiscalización de manera individual de cada convenio urbanístico».

En nuestra opinión, no existe una respuesta de general aceptación a la cuestión anterior. Será el trabajo concreto en cuestión el que aconsejará la adopción de una u otra opción en función del universo de convenios susceptible de fiscalizar, del resultado de los trabajos preliminares, del riesgo de fiscalización detectado y de la evaluación del control interno, así como, lógicamente, de la disponibilidad de recursos humanos asignados al mismo.

### **4.3. Programa de trabajo**

No se pretende en esta exposición plantear un programa completo para la fiscalización de los convenios urbanísticos, dado que, como se ha comentado previamente, las distintas regulaciones existentes en esta materia, junto con la diversa naturaleza y objeto de los convenios, dificultan la esquematización o simplificación que se persigue en este trabajo.

No obstante, sí es factible enumerar una serie de procedimientos y pruebas básicas de auditoría<sup>50</sup> de general aplicación a todos los convenios y que debieran incluirse en estos programas de fiscalización, pudiéndose aplicar a cada trabajo concreto en función de su objetivo y alcance particular.

Así, iniciamos este programa con la enumeración de las áreas a considerar en la revisión de convenios urbanísticos:

- Las partes convinientes.
- Procedimiento de aprobación de los convenios.
- Objeto de los convenios.
- Efectos de los convenios.

---

<sup>49</sup> GONZÁLEZ VIDAL, S. (2007): «Diversidad de convenios urbanísticos y conveniencia de fiscalizarlos individualmente». Comunicación presentada en el II Congreso Nacional de Auditoría del Sector Público. Cámara de Cuentas de Andalucía, ATD Auditores del Sector Público y Horwath Auditores, Sevilla, pág. 90.

<sup>50</sup> De acuerdo con la *Guía de aspectos básicos de legalidad en la fiscalización de convenios urbanísticos* de la CÁMARA DE COMPTOS (2007), págs. 5-34.

Una vez determinada la selección de convenios firmados con particulares a revisar, se analizará:

a) Las partes convinientes.

Se verificará el cumplimiento de los requisitos de capacidad para convenir de las partes que intervienen en el convenio, cumplimiento que deberá acreditarse adecuadamente en el correspondiente expediente.

Con relación a la Administración Pública firmante se analizará especialmente su competencia por razón de la materia o del territorio; en el supuesto de entidad gestora descentralizada, se verificará que, en sus correspondientes estatutos, se contemple, entre sus finalidades u objeto social, la gestión urbanística y la facultad de convenir en esta materia.

Sobre los particulares intervinientes, deberá constar su capacidad jurídica y de obrar suficiente y no incurrir en causas de prohibiciones, incompatibilidades e incapacidades.

b) Procedimiento de aprobación de los convenios.

Dada la naturaleza jurídico-administrativa de los convenios, su aprobación estará sujeta al cumplimiento de un procedimiento y de unos requisitos formales.

Si bien las distintas regulaciones autonómicas existentes sobre la materia introducen peculiaridades específicas en los procedimientos de aprobación de los convenios urbanísticos, podemos establecer, al objeto de su fiscalización, un conjunto de requisitos generales en dicho procedimiento:

*Iniciación* del procedimiento. Se puede iniciar de oficio a partir del correspondiente acuerdo o resolución del órgano competente municipal, si bien lo habitual será su inicio a instancia de parte mediante una solicitud o propuesta de convenio presentada por los particulares. En este último supuesto, además de su correcta identificación, deberá verificarse la documentación que acompaña tal solicitud, especialmente el objeto del convenio, la memoria justificativa de la satisfacción del interés público, plazo o vigencia del convenio y documentación complementaria que se acompaña (informes, valoraciones periciales...).

*Tramitación.* En esta fase se revisarán especialmente los informes técnicos municipales sobre la propuesta presentada, así como los emitidos por los servicios jurídicos y de intervención; atendiendo a la naturaleza del convenio, también pueden requerirse informes pre-

ceptivos vinculantes de otras Administraciones Públicas –medioambientales, hidrológicas, costas, carreteras y otras infraestructuras–. Del análisis del conjunto de estos informes se verificará si el texto final del convenio es igual o no al propuesto inicialmente, si están motivadas las modificaciones introducidas y se ha dado trámite de audiencia y posibilidad de alegaciones a los particulares.

*Aprobación y publicidad.* La aprobación inicial del convenio la efectuará el órgano competente municipal; en este sentido, la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo –en vigor desde el 1 de julio de 2007– establece, en su Disposición adicional novena, que el pleno municipal es el órgano competente para la aprobación de los convenios de planeamiento; sobre el resto de convenios, la legislación autonómica determinará el órgano competente para su aprobación.

Se verificará, igualmente, el proceso de información al público y su plazo, así como las alegaciones recibidas y, particularmente, su análisis, estudio y efecto en el convenio; esta documentación deberá constar en el expediente.

Por último se contrastará la aprobación definitiva del convenio y, en el caso de ser requisito, su publicación en el correspondiente *Boletín Oficial*.

*Formalización.* El convenio debe formalizarse por escrito, pudiéndose elevar a escritura pública y a inscripción en el Registro de la Propiedad. Como contenido mínimo de dicho texto se deberá hacer referencia a:

- Completa identificación de las partes convinientes que firman dicho texto.
- Determinación del objeto.
- Ámbito personal, funcional y territorial.
- Plazo de vigencia.
- Motivación o satisfacción del interés público.
- Efectos.
- Régimen jurídico.

*Archivo y registro.* Se verificará el adecuado archivo de los convenios urbanísticos con toda la documentación precisa para efectuar su seguimiento y, cuando así lo exija la legislación autonómica, su anotación en el Archivo y Registro específico de Convenios.

c) Objeto de los convenios.

La autonomía de las partes, dentro de los límites expresados en el apartado 3, supone la existencia de una diversidad de objeto en los distintos convenios.

No obstante, sí podemos hacer referencia a las contraprestaciones más típicas que conllevan los convenios urbanísticos con particulares. Así:

Por la Administración Pública:

- Compromiso para la aprobación o modificación del planeamiento.
- Alterar la clasificación y calificación del suelo.
- Reconocer un determinado volumen de edificabilidad.
- Trasladar el volumen edificable de unas unidades a otras.
- Compromiso de concesión de futuras licencias.

Por los particulares:

- Entrega de una cierta cantidad de dinero a la Administración.
- Cesión gratuita de terrenos.
- Cesiones por encima de los mínimos legales.
- Construcción de viviendas protegidas.
- Ejecución de accesos.
- Sustitución del pago de los gastos de urbanización por terrenos.
- Redacción de proyectos de urbanización y su ejecución.

Teniendo en cuenta la lógica limitación del espacio exigible a esta exposición y nuestra experiencia práctica, nos centraremos especialmente en el análisis del objeto de los siguientes tipos de convenios:

*Convenios de planeamiento.* Los convenios de planeamiento urbanístico tienen por objeto la aprobación o modificación de la vigente ordenación urbanística; como se deduce, su objeto es muy amplio, ya que se pueden referir tanto a un nuevo plan general municipal como a planes parciales, especiales o estudios de detalle, o a su modificación o revisión. En la fiscalización verificaremos especialmente:

- Objeto del convenio: la tramitación y aprobación por la entidad local de un nuevo instrumento de planeamiento o de su modificación, acción que debe estar suficientemente justificada en el interés

general, ya que, como señala Rodríguez-Arana<sup>51</sup>, «no parece correcto planificar en función de lo que se conviene, sino lo que conviene al interés general».

– Los límites de su contenido. Además del apoyo en los principios generales del interés público y de una buena administración, no debe incidir en las competencias propias de la Administración conveniente, y los nuevos instrumentos de planeamiento deben subordinarse al conjunto de determinaciones de ordenación aplicables (bien en los planes de ordenación territorial o bien en el plan general que desarrolla) y justificarse el cumplimiento de las finalidades urbanísticas que se persigue con dicha iniciativa.

– En convenios para aprobación de estudios de detalle, su contenido queda limitado en el sentido de que no pueden modificar las determinaciones de ordenación pormenorizada del planeamiento aplicable ni incrementar el aprovechamiento asignado.

– Se determinan los medios y procedimientos que garantizan la adecuada participación de la Administración en las posibles plusvalías generadas por el objeto del convenio.

– En su caso, el particular se obliga, en el plazo marcado, a redactar y elevar a la Administración el nuevo documento de planeamiento; la Administración se obliga a su tramitación.

*Convenio sobre la monetarización de la cesión de aprovechamiento urbanístico.* En estos convenios de gestión se pacta la conversión en metálico del tanto por ciento de los aprovechamientos de cesión obligatoria y gratuita a las entidades locales, procedimiento que, tal como indica Teré Pérez<sup>52</sup>, «se ha convertido en una práctica común y habitual en las corporaciones locales».

Al respecto y con carácter previo al análisis del objeto de esta tipología de convenios, conviene señalar las precisiones que la Ley 8/2007 de Suelo, en su artículo 16.1.b), introduce con relación a los deberes legales de cesión obligatoria de suelo a la Administración competente:

- El destino de estas cesiones es el patrimonio público del suelo.
- Se entregarán libre de cargas de urbanización.

---

<sup>51</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2007), «Ética y urbanismo», *Revista Práctica Urbanística*, 61, pág. 32.

<sup>52</sup> TERÉ PÉREZ, A. (2006): «La gestión del urbanismo y la financiación de las entidades municipales», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, 23, pág. 51.

- El porcentaje de cesión no podrá ser inferior al 5 % ni superior al 15 %, si bien en casos excepcionales –debidamente motivados y justificados– podrán reducirse o incrementarse los anteriores porcentajes, con un límite máximo del 20 %.

- Se permite la sustitución de esta entrega de suelo por otras formas, excepto cuando se trate de suelo integrado en la reserva de suelo destinado a vivienda de protección pública. Esta posibilidad de sustitución deberá estar contemplada en la correspondiente legislación autonómica.

Desde la óptica de la fiscalización del objeto de estos convenios se analizará especialmente:

- Razones de interés público que avalan o justifican la monetarización de la cesión de aprovechamientos.

- Existencia de un informe pericial de valoración que respalde la cuantificación de la sustitución, constatando el autor de dicho informe –servicios municipales, contratación externa pública o aportado por el particular–, verificando los criterios utilizados y la fecha de emisión del mismo. En el supuesto que el informe pericial haya sido aportado por el particular, contrastar si los servicios técnicos municipales han realizado, por escrito, una revisión crítica de dicho informe y, en su caso, qué repercusiones prácticas ha tenido tal revisión.

- Con relación al momento en que se efectúa la valoración conviene verificar, tal como indica Teré Pérez<sup>53</sup>, si se ha elaborado con anterioridad al desarrollo efectivo de instrumento de planeamiento; en este supuesto debe entenderse la misma como provisional a la espera de la aprobación definitiva del proyecto de compensación o reparcelación y posterior comprobación del valor asignado.

*Convenio de ejecución de planeamiento por medio de agente urbanizador.* Convenio urbanístico que se formaliza cuando la ejecución de planeamiento se efectúa por medio de un agente urbanizador.

En la fiscalización de objeto del convenio se revisará especialmente:

- En las actuaciones previas a la firma del convenio, la motivación en la elección de este sistema de actuación y el procedimiento de selección y su justificación utilizado para la determinación del agente concreto –en el que se deberán respetar los principios de publicidad

---

<sup>53</sup> TERÉ PÉREZ, A. (2001): «La fiscalización externa de los aprovechamientos urbanísticos municipales», *Revista Auditoría Pública*, 25, pág. 63.

y concurrencia–, así como la documentación técnica que presenta el mismo.

– Como límite para este tipo de convenios, la Ley 8/2007 de Suelo, en su artículo 16.3, señala que «no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho». Igualmente el artículo 6, apartado a), indica que deberá salvaguardarse una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por estas actuaciones urbanísticas.

– En el contenido de propio convenio, además de los aspectos generales, se deberá hacer mención específicamente a:

- Condiciones de cumplimiento y ejecución.
- Compromisos asumidos por el agente urbanizador.
- Plazos para la ejecución de las obras.
- Garantías que se prestan para asegurar su cumplimiento.
- Penalidades en caso de incumplimiento.

*Convenio sobre gastos de urbanización*<sup>54</sup>. En los sistemas de colaboración y/o por subrogación, la Administración actuante ejecuta las obras de urbanización con cargo a los propietarios de los terrenos. Posteriormente la Administración exigirá a dichos propietarios el pago de los citados gastos, teniendo en cuenta que han de soportar los derivados de los terrenos cedidos obligatoriamente a dicha Administración. Normalmente la Administración exige entregas a cuenta sobre las inversiones a realizar, ajustándose este importe al final de dichas obras; ahora bien, puede convenirse entre ambas partes otras fórmulas de pago, tales como aplazamiento, fraccionamiento o en especie.

En la fiscalización se revisará básicamente:

– La motivación que justifique el pacto o convenio sobre la fórmula de pago.

– Que el plazo del aplazamiento o del fraccionamiento no supera los cinco años y en su importe se incluyen los intereses correspondientes.

---

<sup>54</sup> De acuerdo básicamente con la legislación aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

– Que el pago está suficientemente garantizado mediante aval bancario, hipoteca u otras garantías.

– En el supuesto de pago en especie, normalmente en terrenos, debe identificarse correctamente en el convenio la parcela concreta –la cual deberá estar libre de cargas–, la existencia de informe de valoración –ver al respecto lo indicado en los convenios de monetarización– y el plazo para la efectiva transmisión del bien.

– En función del riesgo de auditoría podría analizarse igualmente:

- La determinación, normalmente a partir del proyecto de reparcelación, de las cuotas de urbanización a sufragar proporcionalmente por cada particular en función de los aprovechamientos asignados.

- El ajuste en dichas cuotas de acuerdo con la liquidación definitiva de las obras.

- El procedimiento de contratación aplicado por la entidad local para las obras de urbanización y su ejecución.

*Convenios sobre permutas de terrenos.* Se pacta la permuta de terrenos entre particulares y la Administración, mas, para que dicho pacto adquiriera la condición de convenio urbanístico, la operación debe quedar vinculada al ejercicio de facultades o finalidades de planificación, ordenación o ejecución urbanística.

A la hora de analizar el objeto de estos convenios debe considerarse, como primer aspecto, si el bien entregado por la Administración es patrimonial o forma parte del patrimonio municipal del suelo.

En el supuesto de entrega de un bien patrimonial debe verificarse especialmente:

– Memoria justificativa del convenio y de la necesidad o conveniencia de utilizar este procedimiento de permuta en orden a satisfacer determinados intereses o necesidades públicas.

– Certificado que acredita su carácter de bien patrimonial y existencia de declaración previa de alienabilidad del bien.

– El bien está perfectamente deslindado e inscrito en el Registro de la Propiedad.

– Anuncio en el *Boletín Oficial* correspondiente de la oferta pública de permuta, con indicación expresa de los bienes idóneos para el logro de la finalidad que persigue la entidad local.

– Valoración técnica de los bienes objeto de la permuta, que contemple si los mismos son de idéntico valor o que la diferencia entre los bienes a permutar no supera el 50 % del que tenga mayor valor; en este último supuesto esa diferencia se abonará en metálico, no estando permitido su compensación mediante contraprestación sujeta a contratación pública (obras, asistencia...) o compensación de créditos.

– Acuerdo del órgano competente municipal –Pleno<sup>55</sup> o Alcalde– aprobando la operación y declarando que los bienes a permutar no son precisos para el cumplimiento de los fines de la entidad.

– En su caso, comunicación y autorización previa de la permuta por el gobierno autonómico.

Para los bienes afectos al patrimonio municipal del suelo, además, se verificarán los siguientes requisitos específicos:

– Enajenación directa mediante permuta, siempre que el procedimiento abierto –normalmente subasta– se haya declarado desierto.

– Enajenación directa, a precio no inferior al del terreno, a entidades de carácter social o asistencial sin ánimo de lucro, constando en el expediente los estatutos de tales entidades, su destino a la construcción de vivienda protegida y que reúne la solvencia técnica y económica adecuada para ello.

– Cesión directa a entes instrumentales, incluso a título gratuito, para vivienda protegida o equipamientos sociales.

– La Ley 8/2007 de Suelo, en su artículo 34.2, establece, además, que los suelos destinados a construcción de vivienda protegida no podrán ser adjudicados por la Administración, en primera y sucesivas transmisiones, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate.

#### *d) Efectos de los convenios.*

La firma del convenio da lugar al nacimiento de la obligación de cumplimiento de los pactos por las partes con las condiciones estipuladas y, en su caso, dentro del plazo señalado. En el momento de la fiscalización debe tenerse en cuenta si existe ya la obligación del cumplimiento de dichos pactos.

---

<sup>55</sup> La Disposición adicional novena, apartado 1, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo establece que corresponde al Pleno la competencia para aprobar las permutas de bienes inmuebles.

Siguiendo el esquema planteado en el anterior apartado *c)*, analizamos por tipología de convenio las cuestiones más relevantes desde la óptica de la fiscalización de sus efectos.

*Convenios de planeamiento.* Verificaremos:

– La iniciativa del nuevo instrumento de planeamiento o de su modificación se ha iniciado por la Administración o por el particular –según lo convenido– dentro, en su caso, de los plazos señalados en el convenio, y si no se ha realizado tal actuación por la entidad local analizar la motivación o justificación de tal forma de actuar. En este último supuesto verificar igualmente la posible existencia de recursos o impugnaciones presentadas por los particulares, su posible repercusión económica y su situación actual.

– La tramitación de la iniciativa por la Administración se ha realizado siguiendo el procedimiento legalmente establecido en la normativa específica aplicable a cada figura de planeamiento o a su modificación.

– Si el documento aprobado incluye modificaciones sustanciales respecto a lo convenido implicará la resolución automática de dicho convenio. Lógicamente, también se estará en esta última situación cuando el documento no se apruebe definitivamente.

*Convenio sobre la monetarización de la cesión de aprovechamiento urbanístico*

– Cumplimiento del pago en metálico en la fecha acordada y, en su caso, inscripción de la transmisión del aprovechamiento en el Registro de la Propiedad.

– Contabilización del ingreso<sup>56</sup>, consideración del mismo como afectado e inclusión en el Registro del Patrimonio Municipal de Suelo.

– En el pago mediante terrenos se verificará, por un lado, la fecha de transmisión, escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad y, por otro, su contabilización, inclusión en el inventario y en el Registro del Patrimonio Municipal del Suelo.

– El destino de estos bienes y recursos afectados, de acuerdo con lo contemplado en las distintas legislaciones autonómicas, es esencialmente la conservación, administración y ampliación de dicho patrimonio municipal con el fin último de permitir la construcción de

---

<sup>56</sup> Sobre la problemática contable de estos ingresos pueden consultarse BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (2006): *Manual de Administración Local*, La Ley-El Consultor, Madrid, págs. 1333-1335, y *vid.* TERÉ PÉREZ, A. (2006), págs. 51-53.

vivienda protegida. A este respecto, la Ley 8/2007 de Suelo, en sus artículos 33 y 34, priorizando ese destino de conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo, lo precisa al indicar:

- Sólo se destinarán a financiar gastos de capital de dicho patrimonio.

- Podrán destinarse a otros fines de interés social, «de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia, especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales, o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural» (art. 34.1).

Así, por ejemplo, la legislación de la Comunidad Foral de Navarra<sup>57</sup> se limita a establecer que los terrenos obtenidos se pueden destinar, sin especificar, a otros usos de interés social, en tanto que para los ingresos señala expresamente las siguientes finalidades alternativas: obras de urbanización, obtención y ejecución de sistemas generales, construcción de equipamientos colectivos u otras instalaciones de uso público municipal, rehabilitación o renovación de viviendas, gastos de realojo y de retorno o compra de edificios para vivienda protegida.

En la revisión del convenio concreto y en el supuesto de que se destine a esos otros fines de interés social, se analizará, además de su legalidad, la justificación o motivación de tal destino.

#### *Convenio de ejecución de planeamiento por medio de agente urbanizador*

- Revisión del expediente de contratación y, en su caso, de las modificaciones introducidas en su ejecución.

- Análisis de las causas y naturaleza de las penalidades impuestas en su caso. Cobro de las mismas y registro contable.

- Acto formal de recepción o conformidad de las obras de acuerdo con lo pactado.

- Plazo de garantía de las obras.

- En su caso, entrega a la comunidad de las plusvalías pactadas.

---

<sup>57</sup> Artículo 227.1 y 2 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Vivienda.

*Convenio sobre gastos de urbanización*

- Se ha cumplido el plazo para percibir el aplazamiento y éste ha sido realizado efectivamente.
- En caso de fraccionamiento se materializan los cobros según el cuadro de amortización pactado.
- Una vez concluido correctamente el proceso de cobro, se han anulado las correspondientes garantías.
- En caso de incumplimiento del cobro, se han ejecutado las garantías y/o se ha utilizado la vía de apremio.
- Se han contabilizado adecuadamente estos ingresos, y su destino, al ser ingresos afectados, ha sido el de sufragar los correspondientes gastos de urbanización.
- En el supuesto de pago mediante cesión de terrenos, se verificará su efectiva realización en el plazo acordado y su escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad. Además, su contabilización, alta en inventario y en el Registro del Patrimonio Municipal del Suelo, analizando su posterior destino.

*Convenios sobre permutas de terrenos. Analizaremos:*

- Se ha realizado la permuta en el plazo convenido, elevado a escritura pública e inscrito en el Registro de la Propiedad los cambios de titularidad.
- Si la permuta conlleva entrega en metálico, ésta se ha realizado igualmente en el plazo pactado.
- Se han contabilizado adecuadamente las operaciones de la permuta, reflejado en el inventario y, en su caso, en el Registro de Patrimonio Municipal del Suelo.
- Se ha verificado el destino dado a los terrenos y numerario percibido por la permuta, especialmente en el caso de elementos integrantes del patrimonio municipal del suelo.

*Pruebas de auditoría complementarias*

En función del riesgo detectado en la revisión pueden aplicarse los siguientes procedimientos o pruebas de auditoría complementarias al objeto de satisfacerse sobre la idoneidad de los valores asignados a parcelas vinculadas a los convenios:

- Relacionar la fecha del convenio con las correspondientes fechas de los informes de valoración de los bienes afectados y del cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas del mismo.

- El órgano de control externo puede solicitar directamente informes de valoración a profesionales independientes.

- Obtener del Registro de la Propiedad el precio de parcelas colindantes y/o semejantes a la analizada.

- Verificar en el citado Registro el importe de posteriores transmisiones de parcelas entregadas por el Ayuntamiento.

Igualmente podrá contrastarse que la concesión de licencias de obras, la venta de terrenos o de aprovechamientos se ha efectuado con posterioridad a la aprobación del convenio.

#### *Otras posibles situaciones de los convenios*

En la revisión de los efectos de los convenios urbanísticos nos podemos encontrar, además de convenios en fase de cumplimiento, las siguientes situaciones:

- Incumplimiento manifiesto del convenio, sin que ninguna de las partes inste su cumplimiento o ejercite ningún tipo de actuación al respecto. Se deberá analizar la causa de tal situación.

- Convenio resuelto de mutuo acuerdo.

- Se ha instado por la Administración la resolución, nulidad o anulabilidad del convenio, verificando tanto la causa como la fase administrativa en que se encuentra.

- Acto administrativo o sentencia judicial que declara la resolución, nulidad o anulación del convenio. En esta situación, y con independencia de la posible indemnización que se fije, deberá analizarse, en su caso, qué incidencia o repercusión tiene sobre la hacienda local la devolución de los anticipos a cuenta entregados por el particular.

- Indemnizaciones por daños y perjuicios causados por la ineficacia del convenio, pudiendo ser tanto a favor de la Administración como del particular. En estos supuestos, además de verificar el cobro o pago de la indemnización, se analizará la forma de determinación de su cuantía: sentencia, informe pericial u otra.

#### **4.4. Breves reflexiones sobre la auditoría operativa de convenios urbanísticos**

La realización de las auditorías operativas<sup>58</sup> es una demanda creciente de la sociedad y así lo han entendido las Instituciones Autono-

---

<sup>58</sup> Sobre el concepto y metodología de auditoría operativa en el sector público puede verse, por ejemplo, TORRES PRADAS, L (2002): *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, AECA, Madrid.

micas de Control Externo al afirmar en la ya citada «Declaración de Pamplona»<sup>59</sup>: «Estamos convencidos de que la eficacia en la gestión pública es un reto fundamental para unas Administraciones con recursos siempre limitados, y en el futuro próximo dicho análisis debe ser un reto clave para los órganos de control externo.» Ahora bien, esta pretensión se ve limitada, en estos momentos, por la utilización de un modelo presupuestario y un sistema de información contable-económico que no siempre permite aplicar con el rigor suficiente las técnicas de análisis operativo de gestión.

Desde la óptica de la auditoría operativa, es difícil plantearse un trabajo limitado a la repercusión de la técnica de los convenios urbanísticos en la eficacia, eficiencia y economía de la gestión urbanística local. Es decir, la gestión urbanística persigue una serie de objetivos de ordenación y ocupación del territorio para los que se dota de un conjunto de procedimientos e instrumentos, entre los que se encuadrarían los convenios; si resulta complicado efectuar análisis operativos globales sobre esa gestión, mayor dificultad planteará centrar exclusivamente dichos estudios en una herramienta concreta de la misma.

No obstante, consideramos que en un trabajo de naturaleza operativa de la gestión urbanística podríamos, como primera aproximación al tema, aplicar algunos procedimientos e indicadores para verificar la idoneidad de los convenios en el cumplimiento de los objetivos urbanísticos de la entidad y en la eficiencia y economía aplicada en la utilización de sus recursos.

En cuanto a *la eficacia* de los convenios, debemos necesariamente partir de los objetivos generales de los instrumentos de planeamiento y más específicamente del plan general municipal.

Dentro de estos objetivos, y más en la actual coyuntura, prima la disposición de suelo para garantizar a todos los ciudadanos el principio constitucional de acceso a una vivienda digna. Así, será interesante verificar, desde la entrada en vigor del citado plan general, la evolución de:

- Superficie edificable (suelo urbano y urbanizable sectorizado).
- Viviendas previstas en el planeamiento y viviendas construidas.
- Viviendas previstas y construidas libres.
- Viviendas previstas y construidas en cualquier régimen público de protección.

---

<sup>59</sup> *Vid.* INSTITUCIONES AUTONÓMICAS DE CONTROL DE ESPAÑA (2007), pág. 14.

- Viviendas vacías.
- Población de derecho de la entidad.
- Censo de demandantes de vivienda protegida.

Y, en esa evolución, contrastar la incidencia de los convenios urbanísticos firmados por la entidad local. En definitiva, debemos analizar la repercusión de los convenios tanto en esa disposición de suelo para vivienda como, en su caso, en la construcción de la misma y en qué medida se han satisfecho las necesidades de vivienda protegida.

La utilización generalizada por la entidad de los convenios sobre monetarización de aprovechamientos constituirá igualmente otro indicador sobre cuál es la opción predominante en la gestión urbanística de la entidad: obtención de suelo o aportación de recursos financieros para otros fines de los denominados de interés social.

Con el resto de objetivos generales de planeamiento (terrenos para actividad económica, espacios verdes, dotaciones, infraestructuras...), efectuar un seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las previsiones contempladas en el mismo y en qué medida ha repercutido la técnica de los convenios.

Igualmente podemos verificar el efecto de los convenios en el programa de desarrollo y ejecución del plan general municipal, así como en el estudio económico-financiero que acompaña al mismo. Este análisis nos permitirá, especialmente desde la vertiente de los convenios de planeamiento, contrastar la importancia e incidencia de este instrumento en el desarrollo que ha experimentado el plan general; con los convenios de gestión podemos analizar su repercusión en las inversiones previstas y en su financiación.

La influencia de los convenios de planeamiento para modificar puntualmente el mismo puede constituir un indicador sobre la adecuación técnica o no del instrumento de planeamiento que se modifica, o bien si responden a lo que se ha denominado como urbanismo a la carta, cuya finalidad no es otra que hacer viables determinadas operaciones extraurbanísticas.

Otro análisis de eficacia lo podemos centrar en los resultados de la gestión del patrimonio municipal del suelo de la entidad fiscalizada. En concreto, se verificará si el destino dado a los bienes integrantes de dicho patrimonio, además de estar permitido por la legislación, se ha encaminado a cumplir con su finalidad básica, que no es otra que la de proporcionar suelo para vivienda protegida. Y en ese cumplimiento, qué papel han jugado los convenios urbanísticos.

Desde la óptica de la *eficiencia y economía* interesa destacar si realmente la utilización de convenios –especialmente los de planeamiento–, ¿implica una reducción efectiva de los plazos de tramitación administrativa de los nuevos instrumentos de planeamiento? La comparación entre los plazos de tramitación de diversos instrumentos vía convenio o de iniciativa pública nos permitirá responder a esta pregunta.

Por otro lado, cuando la Administración se decanta por la figura del convenio para lograr alcanzar determinados objetivos o cubrir concretas necesidades sociales, ¿ha estudiado el coste de otras alternativas para alcanzar esos mismos objetivos? Es decir, cuando, por ejemplo, se pacta una permuta, una monetarización de aprovechamiento o la utilización del agente urbanizador, ¿se ha planteado la Administración otras fórmulas de actuación para conseguirlos? Por tanto, constituirá un procedimiento de fiscalización solicitar la existencia de estudios de alternativas y verificar que se ha adoptado por la opción o vía más rentable social y económicamente.

Resultado de los trabajos efectuados, podremos *concluir* si realmente los convenios urbanísticos han sido un instrumento adecuado para garantizar una correcta gestión urbanística. Al respecto conviene precisar qué parte de la doctrina aboga por su supresión; así, Lozano Cutanda<sup>60</sup> indica que «una de las medidas que, aunque drástica, resultaría, a mi juicio, necesaria es la supresión de la técnica de los convenios urbanísticos... La figura de los convenios se convierte en problemática cuando no se limitan a facilitar las condiciones de ejecución del planeamiento en vigor, sino que con ellos se pretende reorientar el desarrollo urbano...», para terminar afirmando la autora que «no es casual que en los mayores desmadres urbanísticos recientes la utilización de esta figura sea una constante».

Otros autores, en cambio, consideran válida su utilización; así, por ejemplo, Leturiondo Aranzamendi<sup>61</sup> señala sobre los convenios que «sin que el uso abusivo que en ocasiones se haya podido hacer deba hacernos perder de vista su utilidad como herramienta eficaz al servicio de la cooperación privada frente a la complejidad de la gestión pública urbanística».

Frente a estas posturas, la Ley 8/2007 de Suelo, partiendo de la admisión de esta figura, somete su tramitación a ciertas cautelas, ta-

<sup>60</sup> Vid. LOZANO CUTANDA, B. (2007), pág. 359.

<sup>61</sup> LETURIONDO ARANZAMENDI, A. (2007): «Los convenios urbanísticos en la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco. Apuntes para su fiscalización», *Revista Auditoría Pública*, 42, pág. 83.

les como la fase de información al público, su publicidad y asignación de competencia al pleno municipal para la aprobación de los convenios de planeamiento.

No tenemos una respuesta global y válida para todas las entidades locales sobre la idoneidad de este instrumento. Por tanto, serán los resultados de cada trabajo de fiscalización, junto con la opinión de los gestores públicos, lo que permitirá concluir si el convenio es una figura idónea para alcanzar una gestión más racional del urbanismo de la entidad local analizada.

## 5. CONCLUSIÓN

La diversa normativa promulgada en nuestro país desde 1956 proclama al urbanismo como una función pública, que se configura como potestad administrativa y se fundamenta en un estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Sobre los poderes públicos recae toda la responsabilidad de la ordenación urbanística del territorio, guiándose esta actividad por el interés público. En este contexto se contempla la participación de los particulares en términos de colaboración con el poder público.

El convenio urbanístico constituye una manifestación de esa colaboración privada en la acción urbanística. Es una figura jurídica que implica un acuerdo de voluntades entre las partes dirigido a un fin articulado al servicio objetivo del interés general, tratando de facilitar el desarrollo, gestión y ejecución del planeamiento, y presentado como límite, por razón de la materia, la indisponibilidad de transacción sobre las potestades urbanísticas administrativas.

La heterogeneidad propia de la materia urbanística y la consideración de los variados contenidos de los pactos dificulta la determinación uniforme de su naturaleza y, consecuentemente, el establecimiento de un régimen jurídico unitario. Esto afecta a la labor de control externo, dado que no es posible la reducción a parámetros unitarios aplicables en forma general a todas las manifestaciones de convenios urbanísticos que se pueden dar en la práctica. Cabe reconocer categorías de convenios típicos y convenios atípicos, y por el objeto de los pactos, convenios de planeamiento y de gestión, apareciendo, junto a las figuras puras, los convenios mixtos, que contienen tanto pactos relativos a la aprobación o modificación del planeamiento como pactos relativos a su ejecución o gestión.

Esa cierta libertad en la voluntad negociadora en los convenios urbanísticos presenta como límites, por razón de la materia, la nece-

saría justificación del interés público y la indisponibilidad de transacción sobre potestades urbanísticas administrativas. La presencia de la Administración como sujeto impone la limitación relacionada con el modo de ejercicio de la actividad oportuna de este sujeto y, en consecuencia, debe estar informada por los principios de legalidad, transparencia, objetividad y participación ciudadana. Para ello, tanto la legislación estatal como las legislaciones autonómicas han determinado ciertos trámites o formalidades procedimentales que deben cumplirse en su negociación y aprobación.

El cumplimiento del procedimiento en forma sustancial es garantía mínima de no extralimitación y adecuada utilización de la figura convencional a la función urbanística y a los objetivos que le son inherentes.

La fiscalización externa de los convenios urbanísticos constituye una de las áreas de especial riesgo, tanto por su incidencia real en la ordenación territorial de nuestras ciudades como por su repercusión económica en las haciendas locales. Además, no debe olvidarse la presencia abusiva de esta figura en recientes fenómenos de corrupción urbanística.

En una fiscalización de regularidad sobre esta materia, el conjunto de procedimientos y pruebas de auditoría deben de estar dirigidos a formarse una opinión sobre si:

- Las partes convinientes reúnen los requisitos de capacidad suficiente para convenir.
- Se ha cumplido el procedimiento de aprobación de los convenios y el resto de formalidades legalmente establecidas.
- El objeto del convenio no es contrario al interés público, ni al ordenamiento jurídico, ni al principio de buena administración. El interés público debe constituir el referente del convenio y quedar suficientemente acreditado en el expediente.
- Se han cumplido los efectos del convenio, es decir, los pactos estipulados se han materializado de acuerdo con las condiciones convenidas y, en su caso, dentro del plazo señalado.

Desde el ámbito de la fiscalización operativa, el trabajo de revisión debe orientarse a concluir si la figura de los convenios constituye un instrumento adecuado para facilitar y lograr una gestión más racional del urbanismo en nuestros municipios.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AROZAMENA SIERRA J. (1996): «Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 146 (enero-febrero), págs. 11-26.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (2006): *Manual de Administración Local*, La Ley-El Consultor, Madrid.
- BUSTILLO BOLADO, R. O. (2001): *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Aranzadi, Pamplona.
- BUSTILLO BOLADO/CUERNO LLATA (2001): *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los particulares*, Aranzadi, Pamplona.
- CÁMARA DE COMPTOS (2007): *Aspectos básicos de legalidad para la fiscalización de los convenios urbanísticos entre particulares y entidades locales*. Documento interno. Asesoría Jurídica, Cámara de Comptos de Navarra.
- CANO MURCIA A. (2006): *Teoría y práctica del convenio urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Pamplona.
- COMISIÓN DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS DE CONTROL EXTERNO (1992): *Principios y normas de auditoría del sector público*, Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, Valencia.
- DELGADO PIQUERAS, F. (1995): *La terminación convencional del procedimiento Administrativo*, Aranzadi, Pamplona.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2006): *Manual de derecho urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid.
- (2000): *Manual de derecho urbanístico*, Abella Ed., Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRIA E./PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*, Civitas, Madrid.
- GARCÍA RUBIO, F. (2007): «Problemas actuales del derecho urbanístico», *Ciencias Jurídicas y Sociales*, 62, Dykinson, Madrid.
- GONZÁLEZ VIDAL, S. (2007): «Diversidad de convenios urbanísticos y conveniencia de fiscalizarlos individualmente». Comunicación presentada en el II Congreso Nacional de Auditoría del Sector Público. Cámara de Cuentas de Andalucía, ATD, Auditores del Sector Público y Horwath Auditores, Sevilla, págs. 89-90
- HUERGO LORA, A. (1998): *Convenios urbanísticos*, Civitas, Madrid.

- (1998): *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid.
- INSTITUCIONES AUTONÓMICAS DE CONTROL DE ESPAÑA (2007): *Declaración de Pamplona*, Cámara de Comptos de Navarra, Pamplona.
- JIMENO FELIÚ, J. M. (2007): «El urbanismo como actividad económica y mercado público: la aplicación de las normas de contratación pública», *Revista de Administración Pública*, 173 (mayo-agosto), páginas 63-100.
- LACRUZ BERDEJO J. L. (et al.), (2003): *Elementos de Derecho civil: T. II. Derecho de obligaciones*. Dykinson, Madrid.
- LETURIONDO ARANZAMENDI, A. (2007): «Los convenios urbanísticos en la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco. Apuntes para su fiscalización». *Revista Auditoría Pública*, 42, págs. 83-89.
- LOZANO CUTANDA, B. (2007): «Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el derecho administrativo». *Revista de Administración Pública*, 172, págs. 339-361.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, P. (1999): «Los convenios urbanísticos en la actualidad», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario julio, páginas 313-324.
- PARADA R. (1999): *Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (2004): «Objeto, finalidades y competencias», en RAZQUIN LIZARRAGA M. M./ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.): *Derecho urbanístico de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona.
- REAL HEREDIA, M. E. (1990): «El urbanismo paralelo: la figura del convenio urbanístico», en *Estudios Territoriales*, 32, págs. 163-189.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2007): «Ética y urbanismo». *Revista Práctica Urbanística*, 61, págs. 26-33.
- TERÉ PÉREZ A. (2001): «La fiscalización externa de los aprovechamientos urbanísticos municipales», *Revista Auditoría Pública*, 25, páginas 57-63.
- (2006): «La gestión del urbanismo y la financiación de las entidades municipales», *REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO*, 23, páginas 39-59.
- TORRES PRADAS, L. (2002): *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, AECA, Madrid.