

**Resolución 2014R-311-14 del Ararteko, de 17 de julio de 2014, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Zaldibia que de una respuesta adecuada al requerimiento efectuado por el promotor de la queja para cumplir con lo pactado en el convenio urbanístico**

#### Antecedentes

1. El responsable de XXX en Zaldibia acude a esta institución para exponer la falta de cumplimiento de un convenio urbanístico suscrito el 29 de mayo de 2007 entre XXX de Zaldibia y el Ayuntamiento de Zaldibia.

Ese convenio urbanístico con el objetivo de urbanizar un vial y dentro de la operación de rehabilitación del casco urbano municipal acordó una serie de obligaciones entre las partes. Entre ellas el convenio incluyó la cesión del espacio de 152 m<sup>2</sup>, propiedad del obispado de San Sebastián, para la realización de las obras contempladas en el proyecto de urbanización de la calle Santa Fe. También incorporó la autorización para el derribo de una edificación destinada a XXX para que se pueda llevar a cabo la obra de cubrición del frontón que limita con dicho porche. Esas obras debían realizarse por cuenta del Ayuntamiento de Zaldibia.

El convenio fijaba como contraprestación que el Ayuntamiento de Zaldibia entregase a XXX de Zaldibia un local de aproximadamente 200 m<sup>2</sup> en Ibaruren-Azpi. Asimismo se comprometía a realizar y sufragar una serie de trabajos de mantenimiento en beneficio de XXX.

Las obras correspondientes al proyecto de urbanización de la calle Santa Fe, Mendiondo y Kapaindegi fueron ejecutadas el año 2008, para lo cual XXX de Zaldibia autorizó la ocupación de los terrenos de su propiedad y fueron efectivamente cedidos para el uso público.

Sin embargo, el promotor de la queja plantea que, hasta la fecha, el Ayuntamiento de Zaldibia no ha cumplido con las obligaciones contraídas mediante el convenio.

Para ello ha solicitado en varios escritos al ayuntamiento que tome las medidas correspondientes para hacer cumplir las contraprestaciones recogidas en el convenio.

En respuesta a esa reclamación el Ayuntamiento de Zaldibia le ha remitido un informe de la secretaria municipal en el que, interpretando las cláusulas del convenio, considera que las acciones recogidas por el convenio no están vinculadas entre sí. El ayuntamiento solo ha tenido capacidad económica para realizar las obras de urbanización. Por ello, en ese caso, la cesión de uso se compensaba con la realización de varias obras. En cambio el derribo de XXX

era otro objetivo diferente del primero. Por ello entiende que no existe un compromiso para el derribo de XXX y de ello deduce que no existe la obligación de entregar local alguno.

El responsable XXX considera que esa respuesta implica un incumplimiento unilateral del convenio urbanístico. Asimismo entiende que XXX ya ha cedido el terreno objeto de permuta sin obtener contraprestación alguna.

2. Admitida a trámite esta reclamación, nos dirigimos al Ayuntamiento de Zaldibia para solicitar información sobre el convenio urbanístico mencionado, la valoración económica de las obligaciones asumidas y el grado de cumplimiento así como los motivos por los cuales no ha podido cumplirse en su integridad.

El Ayuntamiento de Zaldibia nos ha remitido un informe en el que nos indican lo siguiente:

*“Lehenik eta behin esan behar da eskatzen diren dokumentu denak ez ditugula balioespen ekonomikorik egin ez zelako.*

*Bestalde, udalak izapidetu zituen espedienteak aztertu ondoren idazkariak txostena egin zuen, horregatik, txostena bidaltzen dizuet proiektuarekin batera aztertu ezazuen eta beste dokumenturen bat ikusi nahi izanez gaia hobeto baloratzeko eskatu eta bidaliko ditugu.”*

Asimismo, nos adjunta una copia del informe jurídico mencionado en su reclamación y del proyecto de urbanización de la calle Santa Fe.

A la vista de estos antecedentes y de la información remitida por esa administración, hemos considerado oportuno elaborar esta resolución en conformidad con las siguientes:

#### Consideraciones

1. El objeto principal de la intervención de esta institución es analizar la respuesta municipal dada a la reclamación para el cumplimiento efectivo de las obligaciones recogidas en el convenio urbanístico formalizado entre las partes en mayo de 2007.

La respuesta municipal reitera el criterio expuesto en el informe jurídico elaborado por la Secretaria municipal. El convenio tiene un carácter patrimonial más que urbanístico. El informe concluye que las acciones recogidas en el convenio (urbanizar la calle y habilitar un espacio público) no están vinculadas entre sí. El ayuntamiento solo ha tenido capacidad económica para realizar las obras de urbanización lo cual se ha compensado con la

realización de varias obras. En cambio el derribo de los salones era otro objetivo diferente. Por ello se deberá cumplir con el resto de exigencias cuando se acometa la habilitación del espacio público (cubrición del frontón y derribo de los XXX). Hasta la fecha no existe un compromiso para el derribo de los XXX y de ello deduce que no existe la obligación de entregar local alguno.

2. Con carácter general podemos señalar que los convenios urbanísticos son, a grandes rasgos, contratos o acuerdos administrativos entre administraciones y personas físicas o jurídicas. Reciben la categoría de convenios urbanísticos cuando los acuerdos están relacionados con actuaciones vinculadas con el ámbito urbanístico tanto con el planeamiento como con su ejecución mediante la gestión urbanística. Los convenios pueden ser típicos, cuando están recogidos en la normativa, o atípicos cuando no están expresamente regulados. En el caso de los convenios urbanísticos atípicos encontraríamos supuestos como el expuesto en esta reclamación por el que las prestaciones de la administración son la realización de obras y de los particulares la cesión de unos terrenos. Estos supuestos mantienen su carácter administrativo contractual entre las partes firmantes y para su regulación debe tenerse en cuenta las normas generales de contratación.

Dentro de sus efectos los convenios vinculan a las partes a realizar las contraprestaciones a las que se obliguen no como mero propósito sino de forma contractual. La jurisprudencia ha señalado que los convenios vinculan a las partes de acuerdo con el artículo 1256 y siguientes del Código Civil. Así el incumplimiento de los convenios no puede dejarse al arbitrio de la Administración ni tampoco pueden incumplirse unilateralmente.

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha señalado –sentencia de 6 de febrero de 2003 (RJCA 2003\761)- que *“los convenios son instrumentos de acción concertada entre la Administración y los particulares que aseguran a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general; su finalidad no es otra que complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística. Desde esta perspectiva, los convenios urbanísticos lo pueden ser de planeamiento, cuando tienen por objeto una revisión o modificación del planeamiento en vigor a cambio de prestaciones del particular; de ejecución, cuando el convenio se celebra en la fase de ejecución del planeamiento urbanístico para la gestión o ejecución de una planeamiento ya aprobado; y convenios urbanísticos de expropiación que se celebran durante la tramitación de un procedimiento de expropiación forzosa.*

*Por lo demás, con relevancia en nuestro caso, es necesario recordar también que los convenios urbanísticos vinculan a las partes que los hubieren concertado, en los términos que señala el Código civil, cuando en ellos queda*

*establecido con claridad suficiente los acuerdos de voluntades alcanzados, por lo que las prestaciones asumidas por los particulares a través de ellos, en la medida en que coincidan con las exigidas en las leyes o por los planes en vigor, son exigibles directamente en virtud de lo dispuesto en tales normas ( STS 15 de febrero de 1994 [ RJ 1994, 1448])".*

Por otro parte, los principios generales del derecho, como son el principio de confianza legítima y el de buena fe que rigen las relaciones entre las administraciones y las personas administradas, sirven para evitar que los particulares puedan verse perjudicados en sus legítimas expectativas derivadas del incumplimiento de las cláusulas válidamente formalizadas en los convenios administrativos.

En este caso, ambas partes acordaron mediante un convenio urbanístico facilitar la ejecución de unas obras recogidas en el proyecto de urbanización de la calle Santa Fe, Mendiondo y Kapaindegi. Asimismo, el convenio recogía el interés público para realizar unas actuaciones de mejora urbanística en el casco urbano. Para ello se requería la cesión del uso de terrenos propiedad de la XXX. En contraprestación por las cesiones del uso público el Ayuntamiento se comprometió a entregar un local de 200 m<sup>2</sup> y a ejecutar el proyecto de cubrición del frontón y el derribo de los XXX. Asimismo se comprometió a realizar una serie de trabajos de mantenimiento en beneficio de XXX.

La parte promotora de la queja expone que ha realizado la cesión del terreno para la urbanización de la calle sin haber obtenido ninguna contraprestación hasta la fecha. En su requerimiento para el cumplimiento de las contrapartidas el Ayuntamiento ha remitido un informe en el que reconoce el incumplimiento. Para ello expone la falta de capacidad económica para realizar la cubrición del frontón. En todo caso alega que va a realizar una serie de obras de mejora de XXX que compensarían la cesión del terreno.

Conviene señalar que este convenio urbanístico, aunque pretenda dos actuaciones distintas es un único documento contractual que no establecía en sus cláusulas la distinción por separado de cada una de las actuaciones con las correspondientes contraprestaciones, es decir los derechos y obligaciones mutuas por cada una de las actuaciones.

Hay que señalar que para la modificación del cualquier pacto o condición se requiere la voluntad de las partes que lo acordaron.

En esos términos el Ayuntamiento de Zaldibia no puede incumplir unilateralmente los compromisos del convenio como puede ser el compromiso de entrega del local.

Es por ello por lo que el Ayuntamiento debe poner los medios para cumplir con los compromisos recogidos en el convenio urbanístico.

En caso de no poder cumplir alguna de las estipulaciones deberá justificar técnicamente esa imposibilidad y proceder a la revisión del convenio por el procedimiento administrativo correspondiente e indemnizar debidamente los perjuicios ocasionados.

En todo caso, ante el incumplimiento por la Administración de los convenios válidamente celebrados, la otra parte contractual dispone de la acción para la reclamación de lo incumplido pudiendo optar por exigir el cumplimiento de las prestaciones o por la resolución del contrato. En estos casos cabe sustituir los aspectos que no resulte posible cumplir por una indemnización por daños y perjuicios.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente:

#### RECOMENDACIÓN

Al Ayuntamiento de Zaldibia para que de una respuesta adecuada al requerimiento efectuado por el promotor de la queja para cumplir con lo pactado en el Convenio Urbanístico.