



## Administración Práctica

### Rincón local

La ocupación de bienes demaniales por parte de las Administraciones Públicas. Las denominadas cesiones de uso entre sujetos del sector público

**Máximo RODRÍGUEZ BARDAL**

*Doctor en Derecho. Secretario-Interventor*

Por medio de la presente publicación queremos hacer un pequeño estudio acerca de las distintas modalidades de ocupación temporal interadministrativa de los bienes de dominio público y de los «mal llamados» convenios de la administración, que, si bien es cierto que no esconden la figura del contrato (extremo suficientemente manido sobre la delimitación contrato-convenio), carecen de una regulación propia y no parecen encajar habitualmente en ninguno de los supuestos de los arts. 47 y ss. de la LRJSP, debiendo dirigirnos hacia una regulación propia o redirigirlos a otros negocios jurídicos existentes.

### I. Contexto

A pesar de la dificultad expuesta consistente en averiguar no sólo qué norma le es de aplicación

al municipio, sino qué preceptos de cada norma deben aplicarse y en qué orden, no existe ningún mandato legal (1) en la normativa básica estatal, o en cada normativa sectorial autonómica, que nos indique la prelación de fuentes en la Administración local. Sin embargo, si preexistió en mejores tiempos para la seguridad jurídica, aunque por poco tiempo. El artículo 5 de la LBRL en la primitiva redacción (posteriormente declarada inconstitucional por el TC, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre), sí consideró al legislador básico estatal como al encargado de esta materia disponiendo en su precepto un sistema de fuentes dividido en las materias de organización y funcionamiento, servicios, régimen estatutario, procedimiento administrativo y concesiones; y subdividido o redireccionado a leyes estatales, leyes autonómicas, reglamentos y ordenanzas locales. (2)

Este artículo que pretendió ser un sistema de fuentes universal para las EELL, cometió el error de presuponer a mi juicio, que la regulación del Régimen local (concebido como la norma jurídico institucional que regula las EELL) debiera ser el supra concepto del que emanaban las distintas materias donde el Ayuntamiento tenía competencias.

El Tribunal Constitucional consideró en la precitada sentencia de 21 de diciembre que el artículo 5 de la LRBRL «en cuanto enumera las normas aplicables en una materia en la que la competencia legislativa está dividida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el precepto ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa de lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad respecto de esta materia. Es esta naturaleza de norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo [...]».

Subsiste únicamente el artículo 1º del REBEL que subordina a la LBRL el resto de legislación básica estatal y seguidamente el desarrollo autonómico y la normativa supletoria estatal.

Pese a la problemática del sistema de fuentes y los grandes títulos por todos conocidos para ocupar el dominio público (concesión y autorización), entre Administraciones públicas surgen una serie de obligaciones y derechos (deberes de colaboración y cooperación desprendidas de cercanía, intereses comunes generales de cooperación y colaboración), que hacen necesaria cierta flexibilización según el tipo de negocios jurídicos. Este hecho se acrecienta en las entidades locales territoriales más pequeñas y sobre todo para ciertas instalaciones compartidas en el norte de la península con las afamadas entidades locales menores gobernadas por Juntas Vecinales.

Si bien para el caso de los bienes patrimoniales el carácter básico del art. 107.1 de la LPAP parece aclararnos que es posible su explotación por cualquier negocio jurídico típico o atípico describiéndonos el arrendamiento, la enajenación, la cesión gratuita o la figura del comodato. Es en el carácter demanial donde el título parece diluirse con otras obligaciones de interés público y sinalagmáticas que hacen declinar el contrato de concesión en favor de otras fórmulas.

---

## El carácter demanial hace declinar el contrato de concesión en favor de otras fórmulas

---

Nada innovamos al indicar que los bienes demaniales de las administraciones públicas son inalienables, imprescriptibles e inembargables y para que puedan explotarse a título exclusivo es necesario título habilitante tal y como se desprende del art. 84.2 de la LPAP el cual queda imbuido de un carácter básico de conformidad con la DFII de la norma.

De una parte, la vocación del carácter habitualmente gratuito que este tipo de acuerdos y cesiones tienen en su disposición, y de la otra, la imposibilidad de celebrar un contrato a precio cero por encubrir relaciones de colaboración e interés público, hacen acorralar la forma de explotación a juicio del que suscribe de estas cuatro fórmulas:

1. La concesión demanial gratuita y directa.
2. El convenio administrativo.
3. Los acuerdos administrativos con carácter patrimonial.
4. La mutación demanial subjetiva.

## II. Concesión demanial directa y gratuita

Pese a que lo habitual es que la concesión se otorgue mediante el procedimiento licitatorio y con carácter oneroso, se ha de tener en cuenta que nuestra legislación vigente permite excepcionalmente proceder al otorgamiento de la concesión demanial prescindiendo del régimen de concurrencia e incluso, que la concesión tenga carácter gratuito.

En efecto, según el artículo 93.1 de la LPAP, de carácter básico, dispone que:

«El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta Ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las Leyes».

Así pues, las circunstancias serán las previstas en el artículo 137.4 de la LPAP para la enajenación directa, siendo las mismas que se aplicarán para la concesión directa de bienes de dominio público, siendo las siguientes:

«a) **Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.** A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público».

Los títulos otorgados por la Administración competente a que hace referencia el precepto pasan por la autorización y la concesión demanial. La primera, como acto administrativo declarativo de derechos a modo de licencia, la segunda como contrato patrimonial excluido de la Ley de contratos públicos y con reseña a la misma sólo para resolver lagunas.

El apartado a) del precitado precepto parece legitimar una adjudicación directa hacia otra entidad del sector público sin obedecer a duda.

En cuanto a la **gratuidad de la concesión**, el apartado 4.º del citado artículo 93 de la LPAP, también de carácter básico, prevé que:

«Las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público podrán ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la

tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público estatal regulada en el **capítulo VIII del título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio**, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, o a las tasas previstas en sus normas especiales. **No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario**, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquella. En los casos previstos en el párrafo anterior, se hará constar tal circunstancia en los pliegos de condiciones o clausulado de la concesión».

Pese a las posibilidades que legitiman esta fórmula; por la necesidad de un expediente más costoso, la necesidad de un estudio económico, elaboración de pliegos y cierto procedimiento de contratación, (3) la misma suele pasar a un segundo plano a favor de la figura del convenio.

### III. El convenio administrativo y la necesidad de coincidencia de voluntades

Los convenios en materia patrimonial no pueden regular prestaciones típicas de los contratos; luego, quedaría determinar si una cesión de uso de una administración a otra administración o entidades públicas en materia patrimonial podría encubrir un contrato como la concesión en materia patrimonial.

La regulación de los convenios administrativos en España ha sido históricamente dispersa y basada en definiciones negativas, más centrada en excluirlos del régimen contractual que en establecer su propio marco. La Ley 5/1973 introdujo la primera referencia, sometiendo los convenios de colaboración a la autorización del Gobierno para garantizar su legalidad. La Ley 37/1988 mantuvo esta lógica, reforzando su distinción frente a los contratos administrativos.

La Ley 38/2003, General de Subvenciones, les otorgó un papel instrumental como medio para canalizar subvenciones nominativas, aunque sin definirlos plenamente. En el ámbito general, la Ley 30/1992 y la Ley 7/1985 mencionaron los convenios entre administraciones, pero sin ofrecer un concepto claro, lo que generó problemas interpretativos y confusión con contratos y otras figuras.

El cambio decisivo llegó con la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que por primera vez definió los convenios administrativos (arts. 47-53), distinguiéndolos de los contratos por su carácter colaborativo y no oneroso. Esta regulación respondió a las observaciones del Tribunal de Cuentas, buscando evitar abusos y reforzar la seguridad jurídica.

En suma, los convenios pasaron de ser figuras marginales a contar con un régimen propio, aunque persisten dudas prácticas sobre su delimitación frente a los contratos. Aunque su esencia sigue siendo la colaboración sin ánimo de lucro orientada a fines públicos.

En la actual regulación de los convenios, el art. 47.2 a) LRJSP parece encajar este tipo de acuerdos:

«a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo

público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas».

---

## Los convenios pasaron de ser figuras marginales a contar con un régimen propio

---

Hemos de recordar que en estos preceptos también se sustancian o han de adaptarse los convenios de subvenciones o los convenios y/o acuerdos de delegación de competencias que regulan la LBRL y/o la LGS tal y como se desprende del punto 7 del art. 48 de la LRJSP. (4)

Aun así, para poder acudir a esta fórmula, tendrán que existir unos intereses comunes por ambas partes que permitan acudir a esta figura, puesto que el convenio es una herramienta al servicio de la necesaria colaboración entre Administraciones, o de estas con los sujetos de derecho privado, que tiene su fundamento en el principio de cooperación para una gestión más eficaz. En el convenio administrativo, los intereses han de resultar concurrentes y ninguna de las partes ostentará facultades de supremacía y de dirección, situándose todas ellas en pie de igualdad. Mediante convenio, en definitiva, no se trata de abastecer a la Administración de bienes o servicios, sino de administrar de otra forma, a partir de los beneficios de la acción consensuada: en el convenio no hay contraposición de intereses, sino objetivos comunes o compartidos. Por tanto, queda eliminada la posibilidad de acudir a la figura del convenio en los casos en que exista una relación de carácter y contenido contractual o de uso exclusivo.

Sin embargo y tal y como apuntábamos con anterioridad, esta idea del convenio únicamente se materializará o será legítima en el caso que haya intereses comunes y que sean demostrables jurídicamente y plasmados por escrito. Por cuanto una mera cesión gratuita no parece encajar en esta figura.

## IV. Acuerdos o convenios patrimoniales de cesión

Sin embargo, lo expresado hasta esta parte se trata estrictamente de *los convenios interadministrativos de colaboración*, acercándose lo presente, a juicio de quien suscribe, más bien a un «Acuerdo», que se ampara en la normativa patrimonial para la «puesta a disposición de un terreno, de un bien o de un espacio» de una administración a otra, sin la existencia propiamente de la obligación recíproca descrita.

El art. 89 de la LPAP que no goza de carácter básico establece para un supuesto similar del que planteamos lo siguiente y lo dirige a las dos grandes figuras inicialmente comentadas de autorización y concesión.

«...ésta ocupación no podrá entorpecer o menoscabar la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, y habrá de estar amparada por la correspondiente autorización, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

La denominación de convenio se utiliza, dentro del ámbito general de actuación de la Administración Pública y, en consecuencia, sujeta al régimen jurídico que rige su actuación, el cual viene referido a la coincidencia de dos o más voluntades causando obligación. En este sentido se pronuncia la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), que señala en su artículo 48.1, lo siguiente:

«1. Las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia».

Por otra parte, el artículo 6.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), permite la formalización, excluyéndolos de su ámbito de aplicación, de aquellos convenios suscritos con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en la misma o en normas administrativas especiales.

No obstante, de conformidad con 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 (en adelante TRRL) se establece que:

«Las Entidades locales podrán **concertar los 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, en favor de dichas Entidades».

---

Mientras no se produzca la desafectación, los bienes de dominio público mantendrán su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable

---

Y conviene recordar a propósito de lo dispuesto en el precepto anterior que el art. 111 de la LPAP reconoce que:

«Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre los bienes y derechos patrimoniales están sujetos al principio de libertad de pactos. La Administración pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración».

La propia LPACAP legitima la celebración de acuerdos o pactos siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materia no susceptible de transacción y, además, cumplan ciertos requisitos formales. (5)

No debe pasar desapercibido que mientras no se produzca la desafectación, los bienes de dominio público mantendrán su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable y, por tanto, quedan excluidos del tráfico jurídico privado sin posibilidad de acudir al arrendamiento o cesión gratuita, de conformidad con el art. 8 del REBEL, que dispone que la alteración de la calificación jurídica de los

bienes de las Entidades Locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad, debiéndose resolver previa información pública por plazo de un mes y acuerdo de pleno adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de concejales.

Dado que las entidades locales pueden celebrar acuerdos y pactos siempre que no contradigan el interés público ni la ley, es posible formalizar un acuerdo de cesión de un bien de dominio público sin que adopte la forma de convenio interadministrativo prevista en la LRJSP, ya que no existe reciprocidad entre las partes. No obstante, dicho acuerdo consideramos que podrá configurarse como una concesión demanial, siempre que se limite a ceder la posesión del bien y se ajuste a las condiciones propias de este tipo de negocio jurídico.

## V. Mutaciones demaniales subjetivas y el cambio de titularidad

La mutación demanial subjetiva, que es la que nos ocupa, es aquella que da lugar a una modificación en el sujeto al que refiere la afectación, bien manteniendo su afectación o destino, pero sin afectar la calificación de dominio público. Esta mutación solo puede tener lugar si el cambio de posesión tiene lugar entre entidades públicas territoriales.

Como quiera que los preceptos de la LPAP y su reglamento tienen respecto a las mutaciones el carácter de supletorio para la administración local en virtud de lo establecido en su Disposición Adicional segunda, podemos considerar que, ante el silencio de la legislación estatal básica y de la legislación autonómica sobre bienes, pueden acudir a su aplicación siguiendo el régimen jurídico de bienes de las Entidades Locales establecido en el artículo 1.2 del RBEL.

Las mutaciones demaniales pueden clasificarse en subjetivas, que se producen cuando cambia la posesión del bien, pero se mantiene su destino y su calificación demanial. Es decir, el bien pasa de una administración pública a otra sin perder su condición de dominio público. Esta modalidad solo es posible entre administraciones públicas territoriales y se formaliza **mediante convenio**.

Ambos tipos de mutación se diferencian de la desafectación, que supone la pérdida de la condición demanial del bien, pues aquí la titularidad o el uso varían, pero no su carácter demanial.

---

En el ámbito local no existe una regulación básica estatal específica sobre mutaciones demaniales

---

La Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 1373/2009, regulan de forma expresa las mutaciones demaniales en el ámbito de la Administración General del Estado. El artículo 71 de la LPAP define la mutación como el acto mediante el cual se desafecta un bien de un uso público para, simultáneamente, afectarlo a otro servicio o finalidad pública. Asimismo, en su artículo 71.4 prevé las mutaciones intersubjetivas, es decir, entre distintas administraciones; sin embargo, en las mismas no prevé la cesión de titularidad.

En el ámbito local, no existe una regulación básica estatal específica sobre mutaciones demaniales, ni en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) ni en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL). No obstante, la LPAP y su Reglamento tienen carácter supletorio para la administración local, tal como establece su

Disposición Adicional Segunda. En consecuencia, ante el silencio de la normativa local o autonómica, pueden aplicarse estas disposiciones estatales.

Algunas comunidades autónomas, como Andalucía y Aragón, han regulado expresamente esta figura en sus reglamentos de bienes, estableciendo que las mutaciones deben ser acordadas por el Pleno de la Corporación con mayoría absoluta y formalizadas en acta conjunta con la administración beneficiaria. En la Comunidad Valenciana, la Ley 14/2003 de Patrimonio introdujo la posibilidad de transmisión de titularidad entre administraciones, con reversión automática en caso de incumplimiento del destino público.

El procedimiento para acordar una mutación demanial requiere:

1. Acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación local.
2. Aceptación expresa de la administración receptora del bien, sin la cual el acuerdo no adquiere carácter definitivo.
3. Redacción de acta conjunta, firmada por ambas administraciones, para la plena efectividad de la mutación.

Es importante señalar que, a diferencia de las cesiones gratuitas de bienes, la mutación no incluye automáticamente cláusulas de reversión en caso de incumplimiento. Por ello, esta condición debe pactarse expresamente en el convenio que formalice la operación.

Los efectos de la mutación demanial son claros: el bien conserva su naturaleza de dominio público, se adapta a nuevas necesidades de servicio público y se facilita la cooperación interadministrativa sin necesidad de recurrir a procedimientos de desafectación o cesión más complejos.

Mayor complejidad resulta de la posibilidad o no de cambio de titularidad en la figura de las mutaciones demaniales interadministrativas o intersubjetivas, teniendo especial interés lo dispuesto en la normativa andaluza y en la normativa de la Comunidad Valenciana, puesto que la LPAP únicamente establece en su art. 71.4:

«Este supuesto de mutación entre Administraciones públicas no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial, y será aplicable a las comunidades autónomas cuando éstas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a la Administración General del Estado o sus organismos públicos para su dedicación a un uso o servicio de su competencia».

En la Ley 14/2003, de 10 de abril, de patrimonio de la Generalidad Valenciana, se introdujo esta figura en el artículo 37, de acuerdo con el cual: «1. Las administraciones territoriales de la Comunidad Valenciana podrán afectar bienes y derechos demaniales a un uso o servicio o público competencia de la Generalidad y transmitirle la titularidad de los mismos cuando resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines. La Administración adquirente mantendrá la titularidad del bien mientras continúe afectado al uso o servicio público que motivó la afectación y, por tanto, conserve su carácter demanial. Si el bien o derecho no fuera destinado al uso o servicio público o dejará de destinarse posteriormente, revertirá a la administración transmitente, integrándose en su patrimonio con todas sus pertenencias y accesiones».

El Consejo de Estado indicaba lo siguiente: «El artículo 71 del anteproyecto se refiere a las llamadas mutaciones demaniales [...]. Algunos órganos que han participado en el expediente (particularmente, el Ministerio de Fomento y la Comunidad Valenciana) han apuntado la

conveniencia de regular las mutaciones demaniales intersubjetivas o externas, que son aquellas que permiten la transmisión de la titularidad de bienes de dominio público a otras administraciones públicas sin pérdida de la demanialidad. Debería valorarse la posibilidad de efectuar una regulación general de esta figura, ya recogida en la legislación sectorial (leyes de carreteras)».

En **conclusión**, tal y como podemos observar, más que una problemática de falta de negocio o acuerdo jurídico, se trata, más bien, como el derecho administrativo local nos acostumbra, de una inseguridad jurídica sobre a qué fórmula parece más correcto acudir dependiendo de los intereses comunes existentes entre las distintas administraciones públicas coincidentes, del acuerdo propiamente a celebrar o de las particularidades de cada administración.

- (1) Subsiste únicamente el artículo 1º del REBEL que subordina a la LBRL, el resto de legislación básica estatal y seguidamente el desarrollo autonómico y la normativa supletoria estatal.
- (2) «Las entidades locales se rigen en primer término por la presente ley y, además: a) En cuanto a su **régimen organizativo y de funcionamiento** de sus órganos, por las Leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local y por el reglamento orgánico propio de cada entidad en los términos previstos en esta ley. b) En cuanto al régimen sustantivo de **las funciones y los servicios**: 1.) Por la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, según la distribución constitucional de competencias; 2.) Por las ordenanzas de cada entidad. c) **En cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial**: 1.) Por la legislación del Estado y, en su caso, la de las comunidades autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución; 2.) Por las ordenanzas de cada entidad. d) **En cuanto al régimen de sus bienes**: 1.) Por la legislación básica del Estado que desarrolle el artículo 132 de la Constitución; 2.) Por la legislación de las comunidades autónomas; 3.) por las ordenanzas propias de cada entidad. e) **En cuanto a las haciendas locales**: 1.) Por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las haciendas de las entidades locales, de las que será supletoria la Ley general presupuestaria; 2.) Por las leyes de las comunidades autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior; 3.) Por las ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta ley y en las leyes mencionadas en los apartados 1.) y 2.)».
- (3) Diversos informes emitidos por Juntas Consultivas de Contratación Administrativa han abordado el régimen jurídico aplicable a los contratos patrimoniales —como los de compraventa, arrendamiento, cesión o permuta de bienes inmuebles— suscritos por las administraciones públicas. El análisis se inicia con el Informe 7/96, de 7 de marzo de 1996, de la Junta Consultiva del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre la posible aplicación supletoria de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en expedientes patrimoniales. Le siguen, entre otros, los Informes 42/2007, de 29 de octubre, y 25/08, de 29 de enero de 2009 (Diputación de Valencia), que profundizan en la naturaleza jurídica de estos contratos y en los procedimientos de adjudicación en el ámbito local.

La Junta Consultiva de Aragón se ha pronunciado en los Informes 4/2009, de 15 de abril; 10/2010, de 15 de septiembre; 15/2013, de 26 de junio; y 6/2015, de 12 de mayo. También se han manifestado la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, en su Informe 12/2019, de 9 de junio; la Junta Regional de Contratación Administrativa de Murcia, en su Informe 1/2010, de 29 de abril; y la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, mediante el Informe 12/2022, de 21 de diciembre.

A partir del estudio de estos dictámenes, se constata la existencia de dos corrientes interpretativas: una que sostiene la aplicación supletoria de la legislación contractual administrativa (actualmente, la Ley de Contratos del Sector Público) cuando la normativa patrimonial no regula ciertos aspectos del procedimiento; y otra que niega esta posibilidad, considerando que la exclusión de estos contratos del ámbito de la LCSP impide su aplicación incluso con carácter supletorio. No obstante, y pese a esta disparidad de criterios, se admite en la práctica que, ante lagunas normativas, especialmente en la tramitación del expediente, la LCSP puede actuar como derecho supletorio en la gestión de estos negocios jurídicos patrimoniales.

- (4) Especial mención, por la reciente jurisprudencia se trata de la figura de los convenios urbanísticos. La Sentencia del Tribunal Supremo 708/2025 establece que los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual y deben someterse, además de a la normativa urbanística autonómica o local, a la Ley del Sector Público, cuyos artículos 47 a 53 resultan aplicables en lo pertinente. En cuanto a su duración, el plazo será el fijado por la normativa urbanística correspondiente y, en ausencia de previsión, el de cuatro años previsto en el artículo 49.h) de dicha ley.

- (5) Artículo 86. Terminación convencional.

«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 tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su 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. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados».