

M<sup>a</sup> Teresa Fernández de Liencres Cerezuela

# NUEVAS FÓRMULAS DE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: LA ACTUACIÓN URBANÍSTICA A TRAVÉS DE CONSORCIOS URBANÍSTICOS Y LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS. EL CASO DE LEGANÉS (MADRID)

## **RESUMEN:**

El objeto de la presente ponencia es, en primer lugar, analizar dos fórmulas de ejecución del planeamiento urbanístico contempladas en la legislación urbanística madrileña que establece una regulación más detallada, dotándolas de nuevo alcance y contenido, como son los Consorcios Urbanísticos y los Convenios Urbanísticos.

En segundo lugar, se hace un estudio de la aplicación por parte del Ayuntamiento de Leganés de esas dos figuras, mediante la descripción de operaciones urbanísticas concretas, extrayendo unas conclusiones generales sobre la eficacia de las mismas.

## **ABSTRACT:**

The object of the present paper is, in the first place, to analyse two ways of execution of the city-planning contemplated in the city-planning legislation of Madrid, that gives a more detailed regulation, giving them a new scope and content: the City-planning Consortiums and Covenants.

In second place, is made a study of the application of these two figures by the Leganés county, through the description of concrete city-planning operations, and taking out a general conclusions about their efficacy.

## **INDICE DE CONTENIDOS:**

1. INTRODUCCIÓN.
2. LOS CONSORCIOS URBANÍSTICOS
  - 2.1. Concepto, objeto y régimen jurídico de los Consorcios
  - 2.2. Los Consorcios Urbanísticos en Leganés
    - 2.2.1. El Plan Parcial “Leganés Norte”
    - 2.2.2. El Plan Parcial “Campo de Tiro”
    - 2.2.3. El Programa de Actuación Urbanística “La Fortuna”
3. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS
  - 3.1. Concepto, objeto y régimen jurídico de los Convenios Urbanísticos
  - 3.2. Convenios Urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento de Leganés
4. CONCLUSIÓN

## **1. INTRODUCCIÓN**

La planificación territorial supone la redacción y articulación de un conjunto coordinado de actuaciones que se llevan a cabo sobre un territorio determinado, respetando el marco operativo establecido por la normativa vigente y ateniéndose al sistema de distribución de competencias entre las distintas Administraciones que las ejercen sobre un mismo territorio.

El planeamiento urbanístico podría definirse como el sistema de planes que regulan la actividad urbanística, señalando como rasgo característico su función legitimadora, que se manifiesta en dos aspectos, por una parte, delimita y configura la propiedad del suelo y, por otra, legitima la ejecución, siendo necesario que para que el planeamiento pueda ejecutarse se haya llegado previamente a la ordenación más detallada que sea posible en cada categoría de suelo.

La fase final y, objetivo último, del planeamiento territorial y urbanístico es la materialización de las determinaciones contempladas en los distintos instrumentos de ordenación, es decir, su ejecución.

Todo proceso de ejecución de las actuaciones contempladas en el planeamiento urbanístico se caracteriza por el largo período de maduración que requiere la disponibilidad del suelo necesario para la implantación de los usos y actividades previstos.

Se ha intentado dar solución a la problemática surgida por la duración excesiva del procedimiento de elaboración y de la ejecución del planeamiento abordándola desde diversas perspectivas (reducción de los plazos establecidos para la tramitación del planeamiento urbanístico; prioridad a la iniciativa privada en la promoción de suelo; establecimiento de nuevos sistemas de actuación urbanística; adopción de medidas de liberalización del mercado del suelo,...).

En esa búsqueda de la agilización en la transformación del suelo, la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid, y concretamente la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (en adelante, Ley 9/1995) ha contemplado soluciones de diversa índole con las que se pretende acortar estos plazos (supresión de la fase de Avance en las modificaciones del planeamiento general; tramitación diferenciada de las modificaciones de los distintos elementos de la ordenación y determinaciones contenidas en los Planes Generales y las Normas Subsidiarias, en función de su naturaleza y alcance,...).

En lo que se refiere a la ejecución del planeamiento, la legislación urbanística madrileña, entre otras aportaciones, ha previsto como sistemas de actuación, no únicamente los tres establecidos por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, Ley el Suelo de 1976), sino que recoge el sistema de Ejecución Forzosa, introduciendo, incluso, la posibilidad de que la ejecución del planeamiento urbanístico se lleve a cabo, al margen de estos sistemas, mediante Convenios Urbanísticos, cuya regulación se detalla en los artículos 74 y siguientes de la Ley 9/1995.

Es objeto del presente trabajo el análisis de dos fórmulas de ejecución del planeamiento urbanístico llevadas a cabo en el municipio de Leganés (Madrid) que pueden considerarse novedosas, no en cuanto a su regulación, porque ambas venían contempladas en la legislación urbanística estatal, como se demostrará más adelante, aunque su regulación ha sido desarrollada por la legislación autonómica, sino en cuanto a su alcance: los Consorcios Urbanísticos y los Convenios Urbanísticos.

El estudio abarca, en relación con ambas figuras, una primera parte en la que se establece el marco jurídico en el que se ubican y las posibilidades de actuación con las que se encuentran los Ayuntamientos a la hora de recurrir a estas modalidades de gestión; y, una segunda, dedicada a la exposición de desarrollos urbanísticos concretos.

## **2. LOS CONSORCIOS URBANÍSTICOS**

### **2.1. Concepto, objeto y régimen jurídico de los Consorcios**

Aunque ya el Reglamento de Gestión Urbanística, en sus artículos 12 y siguientes, contemplaba la posibilidad de que las Administraciones públicas pudieran consorciarse para el desarrollo de fines propios de la gestión y ejecución de actividades urbanísticas, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid regula en su artículo 78 la figura de los Consorcios Urbanísticos, señalando como objetivos de los mismos el desarrollo de la actividad urbanística y la gestión de obras o servicios públicos.

El Reglamento de Gestión Urbanística enumera las finalidades que pueden tener por objeto los Consorcios:

- a) Elaborar estudios y realizar trabajos de promoción urbanística de áreas, zonas o polígonos determinados.
- b) Abordar la formación y ejecución de Planes parciales o especiales o programas de actuación urbanística.
- c) Unificar tareas de gestión del desarrollo urbanístico de áreas o de polígonos, aunque sea sin asumir de modo directo funciones de ejecución del planeamiento, colaborando con la Administración o Administraciones urbanísticas que sean competentes por razón de la materia o del territorio.
- d) Realizar obras de infraestructura urbanística.
- e) Crear o gestionar servicios complementarios de urbanizaciones.
- f) Cuidar de la conservación de nuevas urbanizaciones gestionando de modo unificado las competencias o deberes propios de los miembros del Consorcio.

En ningún caso los Consorcios podrán tener delegadas la potestad de establecer tributos ni la potestad expropiatoria.

La Ley madrileña dispone que los Consorcios urbanísticos son entidades dotadas de personalidad y capacidad propias (tienen su propio presupuesto, e incluso podrán tener su patrimonio) y se regirán, en primer término, por sus estatutos, que serán elaborados de común acuerdo por todas las Administraciones miembros y deberán ser aprobados por los órganos competentes de cada una de ellas, y, en defecto de dichos estatutos, por la legislación reguladora del régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.

A los consorcios pueden incorporarse particulares y entidades de derecho público o privado, siempre previo acuerdo sobre las bases que hayan de regir su participación en aquellos y en las obras y los servicios por ellos gestionados.

En la Comunidad de Madrid se han realizado y continúan en la actualidad desarrollándose un amplio conjunto de actuaciones de promoción de suelo a través de Consorcios Urbanísticos, constituidos, entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos de los distintos municipios implicados, principalmente, para la construcción de nuevos barrios residenciales. Como ejemplo, sirvan las quince operaciones descritas en el Libro “**Los Consorcios Urbanísticos en la Comunidad de Madrid**” publicado por la Dirección General de Suelo, Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, en 1999, con unos datos totales de más de diecisiete millones de metros cuadrados de suelo urbanizados, creando 51.892 viviendas, con capacidad residencial cercana a los 200.000 habitantes.

La colaboración institucional se ha visto reforzada por la participación de agentes privados y por una nueva fórmula de relación con los propietarios del suelo, con la que muchos de ellos seguían estando presentes en la operación, a pesar de actuarse por expropiación, ya que se ha recurrido en numerosas ocasiones a abonar el justiprecio expropiatorio mediante pagos diferidos con suelos urbanizados en el ámbito de actuación.

La característica fundamental de estas promociones consiste en que es la propia administración consorciada la que tiene la iniciativa durante todo el proceso, que

comienza con la formulación y aprobación del planeamiento general y de desarrollo que legitima y determina la operación urbanística, y pasa por la adquisición de los terrenos incluidos en el ámbito de la actuación, su urbanización y la realización de las cesiones de suelo correspondientes, hasta concluir con la adjudicación a particulares de las parcelas dotadas de todos los servicios urbanísticos, a través de concursos públicos de suelo.

Lo que ha supuesto la transformación del territorio en un breve espacio de tiempo, posibilitando la creación de un producto deficitario en la zona y con una gran demanda social como es la vivienda, destinando parte del parque residencial resultante a viviendas de promoción pública.

## **2.2. Los Consorcios Urbanísticos en Leganés**

Leganés está situado en el sur de la Comunidad de Madrid, lindando con los municipios de Alcorcón, al oeste, Madrid, al norte y al este, Getafe, al este y Fuenlabrada, al sur. Ocupa una superficie de 43,35 Km<sup>2</sup>, de los cuales 6,50 km<sup>2</sup> corresponden a las áreas consolidadas, y su población se acerca a 180.000 habitantes.



En el término municipal de Leganés (Madrid) se han abordado tres operaciones urbanísticas residenciales mediante esta fórmula del Consorcio Urbanístico entre la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Leganés.

En la actualidad, se ha constituido un nuevo Consorcio, en el que participan la Consejería de Economía, el Ayuntamiento de Leganés y la Universidad Carlos III de



Madrid para el desarrollo de una nueva actuación dirigida a la implantación de un Parque Tecnológico. Esta última no es objeto de estudio en la presente ponencia, dado que se encuentra en una fase preliminar, teniendo únicamente aprobado inicialmente el planeamiento de desarrollo.

### 2.2.1. El Plan Parcial “Leganés Norte”

La primera operación que se abordó en el término municipal de Leganés a través de un Consorcio Urbanístico fue el Plan Parcial “Leganés Norte”.



El Plan General de Ordenación Urbana de 1985 no daba respuesta a la demanda de suelo residencial existente en la zona por lo que en el año 1992 (por acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre) se aprueba una modificación puntal del Plan General consistente en clasificar como suelo urbanizable no programado una superficie próxima a las cien hectáreas, determinando como uso predominante el residencial.

A finales de ese mismo año (22 de diciembre) se aprueba por la Comisión de Urbanismo de Madrid el Programa de Actuación Urbanística y el Plan Parcial, puesto que se había producido por parte de la Comunidad de Madrid la subrogación en lo relativo a la tramitación del planeamiento urbanístico.

El sistema de actuación previsto es el de expropiación y el procedimiento el de tasación conjunta, por lo que tras la tramitación municipal oportuna, el Proyecto de Expropiación es aprobado el 22 de junio de 1993 por la Comisión de Urbanismo de Madrid, dicho acuerdo implica la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados.

Se constituye el Consorcio Urbanístico “Leganés Norte”, que está integrado por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Leganés. Este consorcio es el beneficiario de la expropiación y es el órgano encargado de realizar, en el ejercicio de las funciones recogidas en sus Estatutos, cuantas actuaciones sean necesarias para el desarrollo de la actuación, entre ellas, las gestiones para la firma de los convenios expropiatorios, la urbanización del sector y la adjudicación de las parcelas resultantes.

La actuación urbana de “Leganés Norte” ha supuesto la construcción de un barrio residencial en una zona del municipio muy próxima al casco urbano, aunque al otro lado del ferrocarril, que se ha integrado en la operación al dotar al barrio de acceso directo a la estación de Zarzaquemada. La accesibilidad de la zona se ha mejorado con la ejecución del enlace viario con la carretera M-40.

En la actualidad, la construcción de las viviendas está prácticamente finalizada, y se ha procedido a la ocupación de gran parte de las mismas, estando pendiente la ejecución de alguna dotación pública y comercial que colmate el nuevo barrio.

En cuanto a los usos previstos, el Plan Parcial establecía el uso residencial como característico, en tipología unifamiliar y colectiva, y otros usos complementarios como el terciario y comercial y los espacios libres y dotaciones. Las previsiones iniciales respecto a las grandes parcelas comerciales tuvieron que reducirse al no haber demanda suficiente para dichos usos, procediéndose a una modificación puntual del planeamiento que permitió aumentar la edificabilidad residencial, con 4.483 nuevas viviendas.

<b>LEGANÉS NORTE</b>	<b>Superficie m2</b>		<b>Edificabilidad m2</b>	
<b>SUELOS LUCRATIVOS</b>				
Residencial unifamiliar	62.880		29.880	
Residencial colectiva	240.414		433.729	
Terciario y comercial	5.184		19.886	
Otros usos	29.500		-	
<b>Total Lucrativo</b>	<b>337.978</b>		<b>483.495</b>	
<b>ESPACIOS LIBRES Y DOTACIONES</b>				
Dotacional público	127.824		-	
Zonas verdes	184.407		-	
Viario rodado	271.853		-	
<b>Total público</b>	<b>584.084</b>		<b>0</b>	
<b>TOTAL ACTUACIÓN</b>	<b>922.062</b>		<b>483.495</b>	
<b>Nº DE VIVIENDAS</b>	<b>V.P.O.</b>	<b>V.P.T.</b>	<b>Libres</b>	<b>Totales</b>
	3.384	610	489	<b>4.483</b>

Esta operación se caracteriza por haber actuado mediante el sistema de expropiación pero con la peculiaridad de que se ha dejado a los propietarios del suelo que intervengan en su desarrollo, al obtener la práctica totalidad de los terrenos necesarios mediante permutas diferidas en virtud de las cuales se les adjudica suelo totalmente urbanizado. Lo que ha permitido agilizar el procedimiento expropiatorio, a la vez que el pago del justiprecio no ha supuesto un desembolso económico previo para las Administraciones actuantes.

La participación de las Administraciones consorciadas como promotores ha permitido asimismo la consecución de un nuevo modelo urbano, con amplias avenidas, grandes superficies destinadas a usos dotacionales, zonas verdes y espacios libres, con elementos de comercio integrado en el barrio y con una urbanización realizada con altos niveles de calidad en su diseño y ejecución, en concreto en “Leganés Norte” se apostó por el novedoso sistema de recogida neumática de basura para todo el barrio, sistema que está en funcionamiento en la actualidad.

### **2.2.2. El Plan Parcial “Campo de Tiro”**

El planteamiento de esta actuación urbanística es distinto, puesto que se parte de la innecesariedad de la obtención del suelo de propietarios privados, al proceder los terrenos incluidos en su ámbito del Ministerio de Defensa.

El 12 de mayo de 1987 se firma un Convenio entre la Comunidad de Madrid, la Gerencia de Infraestructura de la Defensa y el Ayuntamiento de Leganés en el que se

contempla un primer desarrollo urbanístico de la zona. El 27 de junio de 1994 la firma de un nuevo Convenio supone el inicio de la operación.

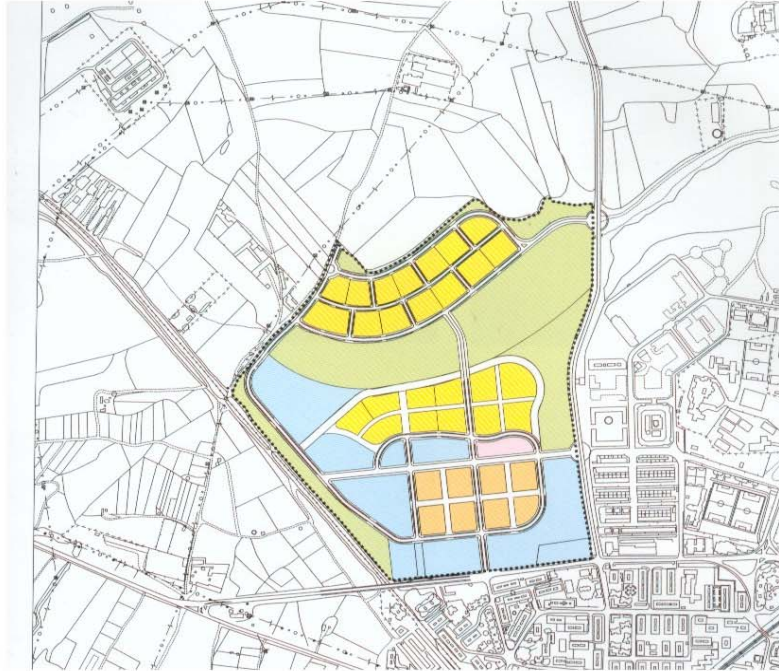
Todos los terrenos afectados pasan a ser titularidad de la Comunidad de Madrid y es, de nuevo, el Consorcio Urbanístico “Leganés Norte” el órgano encargado de la promoción del suelo con el objetivo de desarrollar un nuevo sector residencial.

Nuevamente es necesario llevar a cabo una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, al no estar prevista la actuación en el Plan General de 1985, adoptándose en junio de 1995 por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid los acuerdos de aprobación de la citada modificación y del Plan Parcial.

El Ayuntamiento de Leganés aprueba el Proyecto de Urbanización y el Proyecto de Parcelación de las parcelas resultantes, en éste último se definen las parcelas que pasarán a ser titularidad municipal como consecuencia de las cesiones obligatorias.

El modelo de ocupación de este antiguo campo de tiro militar gira en torno al Arroyo de Valdegrullas, que se configura como elemento central en torno al cual se ordenan las manzanas residenciales, en la zona más próximas las destinadas a vivienda unifamiliar y a continuación, hacia el sur, las colectivas.

## CAMPO DE TIRO



SUELOS LUCRATIVOS	
Residencial unifamiliar	Yellow
Residencial colectiva	Orange
Terciario y comercial	Pink
<b>Total lucrativo</b>	
ESPACIOS LIBRES Y DOTACIONES	
Dotacional público	White
Zonas verdes	Light Blue
Viario rodado	Light Green

Uno de los rasgos singulares de esta actuación es que el 75% del suelo neto de la actuación está destinado a sistemas generales y dotaciones (equipamiento, zonas verdes, espacios libres y viario).

El planeamiento establecía un número máximo de viviendas, 1.300, de las cuales 780 correspondía a viviendas de VPO, con una tipología de vivienda colectiva en bloques de 5 plantas y el resto se contemplaba como viviendas unifamiliares en régimen de vivienda libre.

<b>CAMPO DE TIRO</b>	<b>Superficie m2</b>		<b>Edificabilidad m2</b>	
<b>SUELOS LUCRATIVOS</b>				
Residencial unifamiliar	100.139		63.550	
Residencial colectiva	32.827		78.000	
Terciario y comercial	4.833		4.050	
<b>Total Lucrativo</b>	<b>137.799</b>		<b>145.600</b>	
<b>ESPACIOS LIBRES Y DOTACIONES</b>				
Dotacional público	115.557		-	
Zonas verdes	173.007		-	
Viario rodado	126.025		-	
<b>Total público</b>	<b>414.589</b>			
<b>TOTAL ACTUACIÓN</b>	<b>552.388</b>		<b>145.600</b>	
<b>Nº DE VIVIENDAS</b>	<b>V.P.O.</b>	<b>V.P.T.</b>	<b>Libres</b>	<b>Totales</b>
	780	0	520	<b>1.300</b>

El Consorcio Urbanístico “Leganés Norte” se encargó de la urbanización de todo el ámbito de la actuación y adjudicó la totalidad de las parcelas que ya contaban con todos los servicios urbanísticos. En la actualidad la práctica totalidad de las construcciones están finalizadas y ocupadas.

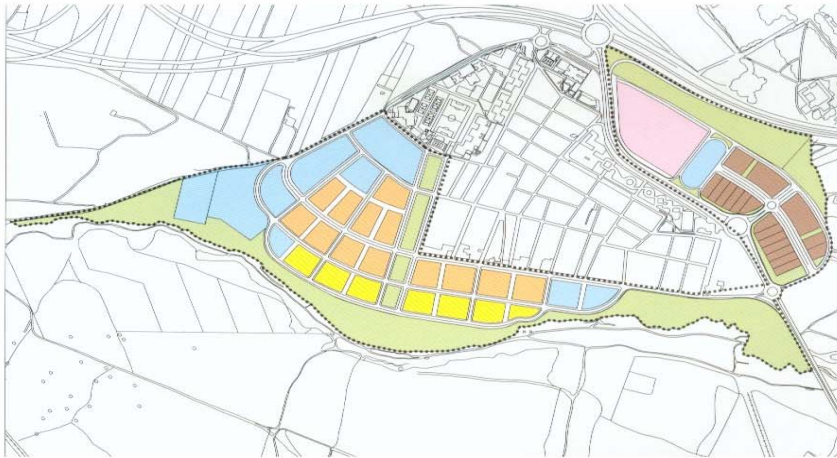
### **2.2.3. El Programa de Actuación Urbanística “La Fortuna”**

El Barrio de “La Fortuna” se encuentra ubicado lejos del núcleo urbano de Leganés, junto al límite con los municipios vecinos de Madrid y Alcorcón.

La actuación urbanística planteada, se desarrolla en las zonas colindantes con el barrio consolidado de “La Fortuna” y sobre las que se encuentran diseminadas edificaciones e instalaciones, que se pueden considerar, en su mayoría, como infraviviendas e infraindustrias. Se pretende completar el barrio existente, con la construcción de nuevas viviendas (el planeamiento establece un máximo de 1.200) y equilibrando las carencias observadas, mediante la previsión de equipamientos, infraestructuras y servicios de calidad así como dotándolo de un tejido comercial e industrial necesario en la zona, todo ello enmarcado con la recuperación paisajística y medioambiental del Arroyo Butarque.



## LA FORTUNA



SUELOS LUCRATIVOS	
Residencial unifamiliar	Yellow
Residencial colectiva	Orange
Terciario y comercial	Pink
Industrial	Brown
Total lucrativo	
ESPACIOS LIBRES Y DOTACIONES	
Dotacional público	Light Blue
Zonas verdes	Light Blue
Viario	Green

La carretera M-411 divide los terrenos incluidos en el ámbito de actuación y la M-40 transcurre al norte de una de las zonas resultantes, por lo que el planeamiento propone una división de usos, ubicando la zona residencial al oeste, creando un continuo urbano con la ciudad existente; y al oeste, situada entre las dos carreteras mencionadas, se prevé el desarrollo de la zona industrial y comercial.

<b>LA FORTUNA</b>	<b>Superficie m2</b>		<b>Edificabilidad m2</b>	
<b>SUELOS LUCRATIVOS</b>				
Residencial unifamiliar	28.474		18.000	
Residencial colectiva	58.299		102.000	
Terciario y comercial	32.823		40.000	
Industrial	37.357		35.000	
<b>Total Lucrativo</b>	<b>156.953</b>		<b>195.000</b>	
<b>ESPACIOS LIBRES Y DOTACIONES</b>				
Dotacional público	94.083			
Zonas verdes	201.294			
Viario	146.993			
<b>Total público</b>	<b>442.370</b>			
<b>TOTAL ACTUACIÓN</b>	<b>599.323</b>		<b>195.000</b>	
<b>Nº DE VIVIENDAS</b>	<b>V.P.O.</b>	<b>V.P.T.</b>	<b>Libres</b>	<b>Totales</b>
	763	287	150	<b>1.200</b>

Se produce una modificación puntal del Plan General de Ordenación Urbana de Leganés, aprobada definitivamente el 19 de diciembre de 1996. Posteriormente se aprueba el Programa de Actuación Urbanística, el 29 de julio de 1997, y el Plan Parcial el 14 de octubre del mismo año.

Para la gestión del P.A.U y del Plan Parcial de “La Fortuna” se constituye el Consorcio Urbanístico “La Fortuna” por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Leganés.

Se determina el sistema de actuación por expropiación, siguiéndose el sistema de tasación conjunta y, al igual que el Consorcio anterior, el Consorcio “La Fortuna” es el beneficiario de la expropiación y el órgano encargado de llevar a cabo las gestiones para la firma de los convenios expropiatorios, la urbanización del sector y la adjudicación de las parcelas resultantes.

La gestión de la expropiación es, este caso, mucho más compleja, puesto que se parte de un total de 192 fincas incluidas en el Proyecto de Expropiación, alguna de las cuales tiene arrendatarios de negocios o locales, inquilinos de viviendas y ocupantes, que, dada la singularidad de la actuación, no siempre es posible conocer su existencia, en ocasiones desconociéndose tal extremo, incluso, hasta el momento de proceder a la demolición de las construcciones existentes.

En la actualidad, se está realizando la adquisición de suelo y, simultáneamente, en los terrenos titularidad del Consorcio, se ejecutan las obras de urbanización, al objeto de agilizar, en la medida de lo posible, el desarrollo urbanístico de la zona y la consecución del equilibrio urbanístico e impulso económico que se pretende con esta actuación.

### **3. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS**

#### **3.1. Concepto, objeto y régimen jurídico de los Convenios Urbanísticos**

El convenio urbanístico es un instrumento que ha estado siempre presente en el ámbito urbanístico, pero es en la actualidad cuando dicha práctica se utiliza con mayor frecuencia como fórmula alternativa de gestión.

A pesar de que la legislación urbanística estatal no reconoce esta figura, algunas Comunidades Autónomas han ido regulando los convenios urbanísticos en su ordenamiento urbanístico, aunque con distinto alcance y contenido.

Podría definirse el convenio urbanístico como un acuerdo de voluntades entre la Administración y los administrados titulares de derechos o intereses urbanísticos, ya sean personas físicas o jurídicas, y tanto públicas como privadas.

En cuanto a la clasificación de los convenios urbanísticos, en la legislación urbanística autonómica podemos encontrar distintos tipos, al haberse previsto diferentes contenidos para los mismos. Desde la gestión adecuada de infraestructuras, servicios y equipamientos de interés o ámbito supramunicipal (Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón), o la determinación de posibles modificaciones del planeamiento en vigor (como permiten, tanto la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra o la citada Ley 9/1995, de Madrid) hasta las condiciones para la ejecución del planeamiento urbanístico que recogen estas dos últimas leyes citadas.

Como ya se ha señalado anteriormente, la legislación urbanística estatal no contiene ningún precepto específico que regule esta figura como tal, aunque existen supuestos en los que se permiten acuerdos entre la Administración urbanística actuante y los particulares: Convenios para el pago de justiprecio expropiatorio mediante permuta de suelo (art. 207 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística; para la urbanización en los planes de iniciativa particular (art. 46 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento) pero, en todo caso, están previstos para supuestos muy concretos.

El artículo 4 del 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 establece que *la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones*

*que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica a favor de aquella.*

Estos contratos tendrán carácter administrativo o privado, atendiendo a su objeto directo, y en consecuencia, un régimen jurídico aplicable distinto dependiendo de su naturaleza.

Por otra parte, en el marco de la legislación estatal, la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habilita a la Administración a llegar acuerdos con los administrados al disponer en su artículo 88 que *las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos, 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 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.*

Añade este artículo que los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos.

Existen diversas posturas doctrinales en cuanto a la naturaleza jurídica de los convenios, defendiendo algunas tesis su carácter contractual frente a aquellos autores

que niegan que pertenezcan a la categoría de contratos al actuar la Administración provista de *imperium* y versar sobre materias que no puede convertirse en un asunto entre partes. De lo que no existe duda es de la naturaleza jurídico-pública de los convenios urbanísticos. En este sentido, el artículo 77 de la madrileña Ley 9/1995, es esclarecedora al disponer que los convenios regulados en el Capítulo 2 del Título VII, es decir, los urbanísticos, tienen carácter jurídico administrativo.

En lo relativo a los convenios urbanísticos, su objeto, régimen jurídico y procedimiento para su aprobación habrá de estarse, en principio, a lo establecido por la legislación urbanística.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, recoge en el Capítulo 2 de su Título VII la regulación de los Convenios Urbanísticos. Es de resaltar la posibilidad contemplada en la ley de que las personas que suscriban los convenios sean o no propietarios de os terrenos correspondientes.

En cuanto a su negociación, formalización y cumplimiento la ley señala que se rigen por los principios de transparencia, publicidad y, con carácter general, concurrencia. Por ello, el artículo 75 al establecer el procedimiento para la celebración y perfeccionamiento de los convenios, impone su sometimiento a información pública, mediante anuncio publicado en el B.O.C.M. y, en al menos, uno de los periódicos de mayor difusión.

Atendiendo a su contenido y finalidad, se diferencian dos tipos de convenios urbanísticos:

- a) los que tengan por objeto los términos y las condiciones de la gestión y ejecución del planeamiento en vigor en el momento de la celebración del convenio.
- b) Los que tengan por objeto la determinación del contenido de posibles modificaciones del planeamiento en vigor, bien directamente bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado.

En este segundo supuesto la ley aclara que las estipulaciones de estos convenios sólo vinculan a las partes para la iniciativa y tramitación de las modificaciones del planeamiento sobre la base del acuerdo sobre la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación, sin que vinculen o condicionen el ejercicio por la Administración pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad de planeamiento.

### **3.2. Convenios Urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento de Leganés**

En el municipio de Leganés, se han suscrito convenios amparados en la legislación estatal y convenios urbanísticos, conforme a la normativa urbanística autonómica.

Entre los primeros, cabe citar los convenios expropiatorios para el pago del justiprecio por permuta de suelo en el marco de la legislación estatal (art. 207 del Reglamento de Gestión Urbanística), en operaciones como las descritas a lo largo del

presente trabajo) o los convenios perfeccionados con los propietarios del suelo afectado por planes de iniciativa particular (como ejemplo, el Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Leganés y los propietarios del Sector IA-5 “Prado Overa”, en el que, entre otras estipulaciones, se definía el suelo aportado por el Ayuntamiento).

Respecto a los convenios regulados en la Ley 9/1995, el Ayuntamiento de Leganés ha suscrito convenios de ejecución del planeamiento, por ejemplo, el convenio en el que se recogen las condiciones de desarrollo de una Unidad de Ejecución en Suelo Urbano con propietario único, por el que se determinan la forma y plazos para llevar a cabo las cesiones obligatorias, apartándose de los sistemas de actuación clásicos.

Pero, los Convenios para la modificación del planeamiento vigente, son, en la actualidad, los más numerosos (por detrás de los convenios expropiatorios), ya que se han suscrito convenios urbanísticos entre el Ayuntamiento de Leganés y diversas entidades y propietarios de suelo con distintas finalidades (permitir el desarrollo de actuaciones urbanísticas, como las incluidas en el Programa de Actuación Urbanística del “Arroyo Culebro”; dotar de nueva clasificación a determinados terrenos como consecuencia de las alegaciones presentadas durante la revisión del Plan General; modificaciones puntuales de las ordenanzas del planeamiento vigente,...).

La firma de estos convenios ha permitido al Ayuntamiento de Leganés obtener cesiones complementarias a las cesiones obligatorias exigidas por ley o prestaciones adicionales (ejecución de obras en el municipio por las entidades que suscriben los Convenios, patrocinios de actividades deportivas o culturales...) que redundan en beneficio de todos los ciudadanos del municipio.



En cuanto al procedimiento seguido, es de resaltar que todos los convenios urbanísticos suscritos se han regido por los principios de publicidad y transparencia, sometiéndose al periodo de información pública establecido en la Ley y aprobándose y ratificándose por el Pleno municipal.

#### **4. CONCLUSIÓN**

La conclusión final que puede obtenerse es que la utilización de nuevas fórmulas de gestión, novedosas no en cuanto a su existencia legal, sino en lo relativo a su contenido y alcance, como es la constitución de consorcios urbanísticos para el desarrollo de la actividad urbanística y para la gestión de obras y servicios públicos, permiten el desarrollo de actuaciones urbanísticas de gran tamaño, tanto en objetivos como en sus ámbitos territoriales y suponen una participación de la Administración con mayor iniciativa y más acorde con las necesidades y demandas de la población.

La presencia de la Administración se evidencia en todas y cada una de las fases del desarrollo de las operaciones urbanísticas estudiadas, desde la definición de objetivos y del modelo de ocupación del territorio, pasando por el control de las cesiones de suelo y la supervisión de las obras de urbanización, hasta concluir con la adjudicación de las parcelas resultantes ya urbanizadas.

Con la figura de los Consorcios se da cumplimiento al mandato constitucional de colaboración y coordinación interadministrativa, en una materia como la planificación territorial, en la que es más necesaria, si cabe, puesto que las actuaciones llevadas a cabo por las distintas Administraciones en ejercicio de sus propias competencias tienen lugar sobre un mismo territorio.

La utilización de estas modalidades consorciadas hacen posible llevar a cabo operaciones urbanísticas que, de otra forma, y dada la capacidad financiera, técnica y personal de algunos Ayuntamientos no podría afrontarse, dejando la consecución de los fines y prioridades establecidos en el planeamiento urbanístico a la conveniencia de la iniciativa privada.

En concreto, los nuevos desarrollos gestionados en Leganés mediante los Consorcios urbanísticos han permitido la consecución del objetivo primordial de la producción de suelo para vivienda a bajo coste.

Por otra parte, la posibilidad de suscribir Convenios Urbanísticos en los que se establecen los términos y las condiciones de la ejecución del planeamiento ha supuesto la participación de la iniciativa privada buscando modalidades de gestión adaptadas a las circunstancias que concurren en cada actuación en concreto, en consonancia con lo dispuesto por la Ley 9/1995, en su artículo 80, con lo que se contribuye a la agilización del proceso de producción de suelo ya urbanizado.

Para finalizar, señalar, como ya se ha apuntado anteriormente, que el perfeccionamiento de convenios que contienen la determinación del contenido de posibles modificaciones del planeamiento en vigor, suponen incluir un criterio de flexibilidad en cuanto a la vigencia, revisión y modificación de los planes y permiten a los Ayuntamientos obtener ventajas adicionales a las exigidas por la normativa urbanística vigente que redundan en beneficio de todos los habitantes del municipio.