



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

En relación con la propuesta de convenio urbanístico a suscribir por el Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Real con la entidad mercantil "AHORRAMÁS S.A.", el funcionario que suscribe emite el siguiente

INFORME

El objeto del presente Convenio Urbanístico resulta ser la necesaria la obtención de los terrenos y el acondicionamiento del entorno de la Puerta de Toledo, conforme a la propuesta presentada que mejora la situación actual, y facilita una gestión de los terrenos que serán obtenidos por el Ayuntamiento y urbanizados por la empresa AHORRAMÁS S.A.

1º.- El carácter o rasgo más característico de los convenios urbanísticos es que los mismos son fruto de un acuerdo de voluntades entre las Administraciones y los diferentes sujetos que participan o se ven afectados por el proceso urbanístico (por todas STS de 24-6-2000). Es decir, los convenios urbanísticos gozan de una naturaleza contractual.

En lo que a su naturaleza se refiere, ha de reseñarse el carácter jurídico-administrativo de los mismos (así se reconoce explícitamente en el art. 13 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero de Castilla-La Mancha, TRLOTAU). Efecto directo de este carácter administrativo es que todas las divergencias o cuestiones que puedan suscitarse respecto de su interpretación, cumplimiento o incumplimiento, efectos o resolución o extinción (es decir, sobre la ejecución del mismo) deberán ser residenciadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, (SSTSJ de Cataluña de 3 de junio de 1997 y de Sevilla de 22 de febrero de 2001). Asimismo, el propio artículo 13 TRLOTAU establece sobre los convenios, que una vez perfeccionados, cualquier ciudadano tendrá acceso a ellos en los términos establecidos en la legislación sobre régimen jurídico del sector público.

Según establece el art. 149.1.18ª CE, es competencia del Estado la redacción de la normativa básica en materia de contratos administrativos. De tal forma, el Estado es competente para dictar normativa básica sobre la materia y, consecuentemente, dicha normativa resultará de aplicación respecto de los convenios urbanísticos. La Comunidad de Castilla-La Mancha es competente para dictar normativa propia, siempre en desarrollo de la normativa básica estatal. De tal forma, en el ámbito estatal y en lo que los convenios urbanísticos se refiere, destacamos lo dispuesto por el art. 34 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, LCSP y por el art. 86 del al Ley 39/2105 LPACAP, que establecen que la denominada "**libertad de pactos**" de la Administración.



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

Dicha libertad de pactos encuentra sus límites en que el contenido de dichos acuerdos o pactos 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 convenios urbanísticos, como su propia denominación indica, regulan o disponen sobre cuestiones urbanísticas. La Comunidad de Castilla-La Mancha, según establece el art. 148.1.3ª de la CE y el art. 31.1.2ª de su Estatuto de Autonomía, tiene asumida la competencia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. De tal forma, la Comunidad Autónoma tiene competencias exclusivas en cuanto a la regulación de la materia sujeta a contratación o convenio.

Según lo expuesto, en la regulación de los convenios urbanísticos concurren competencias estatales y autonómicas y la normativa de aplicación igualmente podrá ser estatal o autonómica.

En la elaboración de convenios urbanísticos habrán de respetarse, con carácter general, los principios básicos del régimen jurídico contractual. En concreto, dichos principios son el de transparencia, publicidad y concurrencia, así como igualdad y no discriminación (la Ley reconoce específicamente, art. 11.2 la sujeción a los principios de transparencia, publicidad y, cuando proceda, concurrencia). Debe anotarse que en atención al contenido, finalidad y sujetos privados intervinientes (propietarios afectados) en los convenios urbanísticos, el principio de concurrencia será inaplicable en numerosas ocasiones (reiteramos que el propio art. 11.2 de la Ley establece su aplicación cuando proceda), así lo recuerda el TSJ del País Vasco en STSJ de 12-1-2001, al disponer:

"En cualquier caso, resulta claro que por su propia finalidad el convenio no podía ser objeto de un régimen de concurrencia competitiva, en la medida en que tiene por objeto la gestión de una unidad en atención a las circunstancias concretas de propiedad de las parcelas en ella situadas y al interés público coincidente en orden a la conclusión de determinadas actuaciones urbanísticas de desarrollo de las mismas, circunstancias todas ellas que singularizan e individualizan a los contratantes haciendo imposible la concurrencia competitiva puede afirmar que existen en nuestro Ordenamiento Jurídico un tipo de convenios urbanístico que pueden definirse como convenios de planeamiento. Los convenios



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

urbanísticos así llamados tienen por objeto La determinación, del contenido de posibles innovaciones o alteraciones del planeamiento en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado.

Según lo establecido por el artículo 11.3. TRLOTAU Los convenios urbanísticos se diferenciarán, según tengan por objeto:

- **a)** Los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento en vigor en el momento de la celebración del convenio, exclusivamente, sin que de su cumplimiento pueda derivarse o resultar innovación de dicho planeamiento. A los compromisos asumidos por las partes del convenio les será de aplicación la subrogación legal de los terceros adquirentes de unidades aptas para la edificación, parcelas, solares o inmuebles.

Este tipo de convenios no podrá prever, ni establecer, en perjuicio de quienes no sean parte en ellos, obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que las

- derivadas de esta Ley.
- **b)** La determinación, en su caso además del objeto anterior, del contenido de posibles innovaciones o alteraciones del planeamiento en vigor, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado.

Este tipo de convenios sólo podrá contener acuerdos o pactos que, afectando exclusivamente a las partes que los suscriban, sean preparatorios y no vinculantes de la resolución que deba recaer en el procedimiento de aprobación de la innovación o modificación del planeamiento en vigor. Sólo obligarán a las partes del convenio en lo relativo a la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la innovación o modificación del planeamiento sobre la base del acuerdo relativo a la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación y sin condicionamiento del ejercicio por la Administración Pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad de planeamiento.

Añade el artículo 14.4. que serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios urbanísticos que contravengan, infrinjan, o defrauden objetivamente en cualquier forma:

- **a)** Lo dispuesto en las letras a) y b) del número 3 anterior.
- **b)** Cualesquiera otras normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento territorial o urbanístico, en especial, las reguladoras del régimen urbanístico objetivo del suelo y del subjetivo de los propietarios de éste.



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

Por lo tanto, este tipo de convenios sólo podrá contener acuerdos o pactos que, afectando exclusivamente a las partes que los suscriban, sean preparatorios y no vinculantes de la resolución que deba recaer en el procedimiento de aprobación de la innovación o modificación del planeamiento en vigor. Sólo obligarán a las partes del convenio en lo relativo a la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la innovación o modificación del planeamiento sobre la base del acuerdo relativo a la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación y sin condicionamiento del ejercicio por la Administración Pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad de planeamiento (art. 11.3.b) TRLOTAU).

El texto de convenio negociado y presentado para su informe ante el funcionario que suscribe, a la luz de su propio contenido y de acuerdo con lo reseñado en el informe emitido por el Jefe de Servicio de Planeamiento, no conlleva una modificación de planeamiento salvo el Estudio de Detalle para modificación de las alineaciones previsto en dicho convenio y se mantiene la edificabilidad de la parcela que se indica en la cláusula tercera.

Tal y como establece el artículo 28 TRLOTAU, los Estudios de Detalle comprenderán, como máximo, una manzana o unidad urbana equivalente completa, justificarán su integración en el paisaje urbano y tendrán por objeto la previsión o el reajuste, según proceda, de las alineaciones y las rasantes y, en su caso, la ordenación de volúmenes de acuerdo a las especificaciones del plan correspondiente.

Los Estudios de Detalle no podrán alterar la calificación del suelo, salvo para la ampliación de viales u otras dotaciones públicas que precisare la remodelación tipológica o morfológica del volumen ordenado, pero sin alterar la funcionalidad de los previstos en el plan que desarrollen. Tampoco podrán ni aumentar su aprovechamiento urbanístico, ni incumplir las normas que para su redacción pudiera haber previsto dicho planeamiento.

En cuanto al posible incumplimiento de la Administración y derechos de los particulares deben anotarse dos especialidades de esta clase de convenios en relación con los particulares:

– En primer lugar, las estipulaciones pactadas no pueden limitar el ejercicio por parte de la Administración de su potestad de planeamiento. En caso contrario, se estaría vedando a ésta del ejercicio de la potestad del "ius variandi" (en tal sentido se pronuncia de forma clara el TS en STS de 5-4-2004).

– En segundo lugar, que el incumplimiento de la condición (y, por ello, de las estipulaciones) sólo autorizará a reclamar indemnización en el supuesto de que el cambio de criterio e imposibilidad de cumplimiento le fuera imputable a la Administración y no se justifique en razones objetivas de interés público (STSJ de la Comunidad Valenciana de 27-1-2005).



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

2º.- En cuanto al procedimiento de celebración y perfeccionamiento de los convenios se sujetará a las siguientes reglas:

- Fase de negociación y suscripción por las partes intervinientes. La mencionada fase de negociación y suscripción deberá sujetarse al principio de transparencia. El incumplimiento de este principio llevará aparejada la nulidad o anulación del procedimiento de celebración, salvo que el defecto sea parcial y no impida alcanzar su fin, ni cause indefensión (art. 63 de la LRJ-PAC).
- Trámite de información pública (art. 12.1 TRLOTAU). Este trámite se realizará mediante anuncio en el "Diario Oficial de Castilla-La Mancha" y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en esta.

Se someterá a dicha información pública por un período mínimo de veinte días, advirtiendo de la posibilidad de formular alegaciones a su contenido. En dicho anuncio se harán constar las identidades de las partes firmantes del convenio, así como las que, en su caso, se hubieran adherido al mismo, e igualmente se determinará su objeto y se identificará gráfica y descriptivamente el ámbito espacial al cual se refieran.

El artículo 14 del Decreto de Castilla-La Mancha 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del TRLOTAU, especifica en cuanto al trámite de información pública del convenio que una vez negociado y asumido su contenido por las partes, los convenios urbanísticos deberán someterse, antes de su suscripción, a información pública por un período mínimo de veinte días, mediante anuncio publicado por medios telemáticos, así como en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en ésta, advirtiendo de la posibilidad de formular alegaciones a su contenido. En dicho anuncio se hará constar la identidad de las partes que se han comprometido a firmar el convenio y, en su caso, de cuantas otras hubieran expresado hasta el momento su intención de adherirse al mismo; se precisará su objeto; y se identificará gráfica y descriptivamente el ámbito espacial al cual se refiera.

Durante todo el período de información pública, el texto íntegro del convenio a suscribir, el cual contendrá la identificación gráfica y descriptiva del ámbito espacial a que se refiera, deberá:

- - a) Estar depositado en las correspondientes dependencias de la Administración firmante del convenio para su consulta por los ciudadanos, junto con el resto del expediente administrativo.
-



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

- o b) Ser accesible directamente, para su consulta, por medios telemáticos, debiendo el anuncio indicar la dirección completa de la página web que permita localizar la ubicación del convenio.

- Elaboración de propuesta de texto definitivo (art. 12.3 TRLOTAU).

Tras la información pública, el órgano que hubiera negociado el convenio deberá, a la vista de las alegaciones, elaborar una propuesta de texto definitivo del convenio, de la que se dará vista a la persona o a las personas que hubieran negociado y suscrito el texto inicial para su aceptación, reparos o, en su caso, renuncia.

Si se formularen reparos, los órganos que hubieran negociado el convenio deberán, a la vista de los mismos, ratificar la propuesta de texto definitivo o rectificarla. En este caso, darán nuevamente traslado a quienes hubieran negociado y asumido el texto inicial para su aceptación o, en su caso, renuncia, sin que quepa nuevamente la formulación de reparo alguno. Si no se aceptasen los reparos, se requerirá para su firma en el plazo a que se refiere el número siguiente (art. 14.3 Decreto 29/2011).

- Ratificación (art. 12.3 TRLOTAU). El texto definitivo de los convenios deberá ratificarse por el Ayuntamiento Pleno cuando se haya suscrito inicialmente en nombre o representación del respectivo Municipio.
- Notificación y firma del Convenio (art. 12.4 TRLOTAU).

El convenio deberá firmarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del texto definitivo a la persona o personas interesadas. Transcurrido dicho plazo sin que tal firma haya tenido lugar, se entenderá que renuncian a aquél.

Los convenios urbanísticos se perfeccionan y obligan desde su firma, tras la ratificación de su texto definitivo en la forma dispuesta en el número anterior.

El perfeccionamiento de los convenios urbanísticos (art. 12.4 de la Ley) se producirá, de conformidad con lo explicado hasta el momento, desde su firma, previa aprobación y ratificación de su texto definitivo.

Además, el artículo 15 del Decreto 29/2011 establece lo siguiente en lo que se refiere a la naturaleza y la publicidad de los convenios urbanísticos con particulares:

1. Los convenios urbanísticos suscritos con particulares tendrán a todos los efectos carácter jurídico-administrativo.



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

2. Las Administraciones Públicas suscriptoras de un convenio urbanístico deberán depositar una copia del mismo en la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, en el plazo de los quince días siguientes a su firma.

3. Tanto en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como en cada Municipio existirá un registro y un archivo administrativos de convenios urbanísticos suscritos respectivamente por cada una de ellas. En ellos se anotarán éstos y se custodiará un ejemplar completo de su texto definitivo y, en su caso, de la documentación anexa al mismo.

El ejemplar custodiado en los archivos a que se refiere el párrafo anterior dará fe, a todos los efectos legales, del contenido de los convenios.

4. Cualquier ciudadano tiene derecho a consultar los registros y los archivos a que se refiere el número anterior, así como a obtener, de conformidad con la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas, certificaciones y copias de las anotaciones en ellos practicadas y de los documentos custodiados.

5. Los convenios regulados en esta Sección podrán ser inscritos en el Registro de la Propiedad en los términos previstos en la normativa hipotecaria.

3º.- En lo que se refiere a la justificación de la adopción del presente convenio, debe especificarse que:

El Decreto Legislativo 1/2023 TRLOTAU contempla la expropiación, no como un sistema, sino como un instrumento de ejecución del planeamiento en su artículo 126.1.b) para la ejecución de sistemas generales, pero además el artículo 143.1 del mismo texto legal determina la procedencia de la expropiación forzosa por razón del urbanismo en otros supuestos cuya concurrencia determina por sí misma la utilidad pública; así en su apartado a) "el destino de los terrenos, por su calificación urbanística, al dominio público de uso o servicio públicos, siempre que deban ser adquiridos forzosamente por la Administración actuante, bien por no ser objeto del deber legal de cesión obligatoria y gratuita, bien por existir, en todo caso, necesidad urgente de anticipar su adquisición"; y el apartado b) "la constitución o dotación conforme a esta Ley, de los patrimonios públicos de suelo."

Al amparo de la legislación vigente, el objeto del presente convenio urbanístico resulta de la necesidad del Ayuntamiento de Ciudad Real de obtener forzosamente los terrenos que están contemplados como Sistema General de Zona Verde y Espacio Libre y Viario según el vigente P.G.O.U.

El Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, TRLOTAU en su artículo 126.1 establece que el suelo destinado a sistemas generales se obtendrá:

- **c)** Cuando no estén incluidos o adscritos a un sector o unidad de actuación, se obtendrán por expropiación u ocupación directa, así como mediante permuta en los supuestos expresados en la letra e) del número 3 del art. 79.
-



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

- **d)** Por convenio urbanístico entre la Administración y el propietario.

En cuanto al Patrimonio Municipal del Suelo, desde las distintas leyes estatales, la de 1956, Texto Refundido de 1992 (artículos 278 y 279), y desde la legislación autonómica (artículos 76 y siguientes del Decreto 1/2004 T.R.L.O.T.A.U. se caracterizan con su carácter finalista e instrumental de regulación del mercado de solares, configurándose como un patrimonio separado y de constitución obligatoria a través de la adquisición de terrenos y la vinculación a un destino que ha de ser cumplido por la Administración o por particulares, con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas y de facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias.

Asimismo, el artículo 79 del texto legal antes mencionado establece los fines a los que deben destinarse los bienes integrantes de los Patrimonios Públicos del Suelo especificando, en su número 2 que:

2. Además, podrán destinarse a los siguientes usos de interés social:

- **a)** Creación y promoción de suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible.
- **b)** Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales y sistemas locales en suelo urbano.
- **c)** Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales.
- **d)** Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas, mejora de la accesibilidad universal, de eficiencia energética o, en general, de regeneración y renovación urbana.
- **e)** Rehabilitación del Patrimonio Histórico Cultural.
- **f)** Mejora de la movilidad del medio urbano, de sus espacios públicos, de la accesibilidad y de la seguridad de los barrios y pedanías o núcleos urbanos, así como del medio rural y la lucha contra la despoblación en este.
- **g)** Creación y mejora de la configuración de las zonas verdes y espacios libres.
- **h)** Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural.



Ciudad Real
AYUNTAMIENTO

- **i)** Planificación territorial y gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventario de dicho patrimonio.
- **j)** La protección, gestión, ordenación y fomento del paisaje.
- **k)** Aportaciones a capital de sociedades urbanísticas.
- **l)** Conservación, mejora y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

4º.- En cuanto al sistema de gestión indirecta de la urbanización, prevista en el Convenio, el artículo 110.4.2 del TRLOTAU establece que:

- **4.2** En el caso de gestión indirecta, se formulará una propuesta de convenio urbanístico a suscribir entre el adjudicatario, la Administración actuante y los propietarios afectados que voluntariamente quieran ser parte en él, donde se hará constar los compromisos, plazos, garantías y penalizaciones que regularán la adjudicación. En caso de gestión directa, el convenio se sustituirá por una relación precisa de los compromisos asumidos.

En consecuencia, el funcionario informante no encuentra impedimento jurídico alguno para la aprobación del convenio urbanístico entre el Excmo. Ayuntamiento de Ciudad Real y la entidad mercantil "AHORRAMÁS S.A." con el objeto de la necesaria la obtención de los terrenos y el acondicionamiento del entorno de la Puerta de Toledo, conforme a la propuesta presentada que mejora la situación actual, y facilita una gestión de los terrenos que serán obtenidos por el Ayuntamiento y urbanizados por la empresa AHORRAMÁS S.A.

EL JEFE DE SERVICIO DE RÉGIMEN
JURÍDICO DEL ÁREA DE URBANISMO,