

GRUPO 2. TEMA 15

EJECUCIÓN Y GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO. FORMAS DE GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA. LOS CONSORCIOS Y SOCIEDADES URBANÍSTICAS. ORGANIZACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.

- Ejecución y gestión del planeamiento → Título III
 - Formas de gestión de la actividad pública
 - Consorcios y sociedades urbanísticas (ver RGU y Ley 40/2015)
- Organización y cooperación interadministrativa → Título VI, Cap I + II (sec 1ª)
 - Convenios urbanísticos → Tit. VI, Cap. II, Sec 2ª

1. EJECUCIÓN Y GESTIÓN DEL PLANEAMIENTO.

1.1. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Se trata de la efectiva materialización del modelo territorial elegido por el planeamiento urbanístico.

El paso de la previsión (planeamiento que define y concreta el modelo territorial) a la ejecución material del diseño del Plan parte de una premisa que no puede ser obviada: la ejecución del planeamiento, como se desprende del propio enunciado, presupone la existencia de un planeamiento que deba ser materializado, que deba ser ejecutado.¹

Como se puede ver, llevar a cabo las previsiones del planeamiento para la ciudad en unos terrenos que no están aún dispuestos a ser edificados y usados, no se trata de un proceso sencillo. Es un proceso largo y complejo que engloba un elevado número de actuaciones y que se desarrolla conforme a los cauces establecidos por la legislación urbanística aplicable (autonómica, y supletoria estatal, en su caso) y la legislación básica de suelo estatal.

En este punto es importante destacar el marco general establecido por la legislación estatal sobre las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales. Así, en virtud de la Disposición transitoria Cuarta del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se establece en los artículos 16 y 17 el Estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Así, en el artículo 16.3 del RDL 7/2015, referido al *Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación: deberes y cargas*, se establece que:

“Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística, el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

De manera similar, en el artículo 17.2 del RDL 7/2015, referido al *Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas*, se recoge que:

“Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda, en los términos establecidos en el artículo 14.1.c).”

Este es el marco básico vigente sobre el que se desarrollará la ejecución del planeamiento.

Toda ejecución del planeamiento urbanístico se estructura, básicamente, a través de varias actuaciones jurídicas y materiales, y que deben sucederse en el tiempo:

1. Actuaciones jurídicas, que buscan cumplir con el principio básico de la equidistribución de cargas y beneficios entre los distintos implicados en la actuación de transformación urbanística, y
2. Actuaciones materiales, que pretenden la transformación física del territorio con la finalidad de cumplir las determinaciones del planeamiento y permitir la edificación y uso del territorio conforme a dicho modelo.

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, fue la primera norma urbanística de carácter omnicompreensivo de la Comunidad de Madrid. Las anteriores normas habían abarcado aspectos parciales del urbanismo refiriéndose en todo lo demás a la normativa estatal. Sin embargo, en 2001, la nueva Ley establece un marco general que, en lo relativo a la Gestión del urbanismo, no se aparta sustancialmente de lo regulado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976

¹ Esta afirmación, que parece elemental, se ha intentado obviar en algunos casos con la intención de permitir los ajustes que se considerarán oportunos durante la gestión urbanística, sin las limitaciones que el planeamiento exige.

y el Reglamento de Gestión de 1978. La única innovación de mayor calado fue la referente al agente urbanizador en la ejecución del planeamiento, figura que ya había sido experimentada en otras comunidades autónomas y que, en el caso madrileño, se adoptó con una regulación específica y diferenciadora. Sin embargo, la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, introdujo cambios relevantes en lo relativo a la gestión y que se resumen en el Preámbulo de dicha Ley:

“Otra importante novedad de la Ley es la supresión de la figura del agente urbanizador, que durante su existencia no ha demostrado su eficacia y cuyas funciones podrían entrar en colisión con el derecho de propiedad de numerosos ciudadanos. Igualmente, debe destacarse la prohibición de los convenios urbanísticos de planeamiento, con lo que se fortalece la independencia de los ayuntamientos y se garantiza mejor la transparencia de todas las decisiones urbanísticas.”

Es decir, se derogaron los artículos 109 a 113 (a.i.) en relación con el agente urbanizador, y se modificó la redacción del artículo 245 al respecto de la nulidad de los convenios urbanísticos de planeamiento en determinados casos, si bien, como parece indicar el Preámbulo, conlleva en la práctica la desaparición de dichos convenios².

Por lo tanto, a día de hoy, la fundamental novedad de la Ley 9/2001 ha sido derogada, por lo que se puede decir que la Gestión Urbanística en la legislación madrileña mantiene la tradición de los años 70. Es decir, el marco de la Ejecución del planeamiento es el establecido por la Ley 9/2001 y, supletoriamente, en aquellos aspectos no regulados por la normativa autonómica, por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978.³

Una vez establecido el marco en el que nos encontramos, podemos analizar la Ejecución del planeamiento en la Ley del Suelo de Madrid.

DEFINICIÓN.

La actividad de ejecución del planeamiento urbanístico comprende los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística y, en especial, aquellos de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos efectivamente a los usos previstos o permitidos.

Se llevará cabo, atendiendo al régimen jurídico urbanístico de cada clase de suelo y, en su caso, a lo que disponga el Plan de Ordenación Urbanística, a través de actuaciones aisladas o de actuaciones integradas.⁴

SUJETOS INTERVINIENTES.

A la Administración Pública le corresponde la dirección, inspección y control, de toda actividad de ejecución, sea esta pública o privada.

Por otra parte, la ejecución propiamente dicha puede llevarse a cabo por la propia Administración Pública o por sujetos privados:

- a) por la Administración Pública cuando así lo establezca la LSM por aplicación directa o por establecerse un sistema de ejecución público,
- b) por sujetos privados, *“sean o no propietarios del suelo”*⁵, en los demás casos.

² En este sentido es importante referenciar el trabajo de CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, “Los convenios urbanísticos de planeamiento nulos en la Comunidad de Madrid y los que pueden no ser nulos”, Revista Práctica Urbanística, número 118, Editorial La Ley.

³ La aplicación supletoria de esta normativa viene derivada de la doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente tras la Sentencia 61/1997.

⁴ Antiguamente se denominaban actuaciones sistemáticas (equivalente a las integradas) y asistemáticas (equivalente a las aisladas).

⁵ Téngase en cuenta la derogación de los artículos referidos al agente urbanizador por la Ley 3/2007.

REQUISITOS LEGALES PREVIOS.

Con carácter previo a poder desarrollar la ejecución del planeamiento debe verificarse que éste contiene la definición de la ordenación pormenorizada, la definición de la modalidad de gestión urbanística, y la definición de los instrumentos de ejecución material.

1. La ordenación pormenorizada.

No se puede transformar un suelo y hacer un uso urbanístico de él si no se tienen todas las condiciones urbanísticas que permitan concretar sobre el mismo la edificación y/o el uso. Si no existen usos posibles ni parámetros de edificación concretos, no sabemos qué se puede hacer y cómo se puede hacer, por lo que, según se indica en el artículo 78.1 de la Ley 9/2001, *“el desarrollo de la actividad de ejecución, cualquiera que sea el sujeto legitimado y el ámbito territorial, requerirá que se haya aprobado definitivamente el planeamiento urbanístico idóneo conforme a esta Ley para establecer la ordenación pormenorizada en la clase de suelo de que se trate.”*

Es decir, es necesario tener claro, en primer lugar, la clase de suelo en la que nos encontramos para, en función del grado de determinación que tenga el planeamiento, proceder a aprobar definitivamente el que sea necesario para completar la ordenación pormenorizada, que es la que posibilita la ejecución material del planeamiento. En este sentido es muy claro el artículo 35.3 donde, refiriéndose a la diferencia entre determinaciones estructurantes y pormenorizadas del planeamiento, se establece que *“Son determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material.”*

Por lo tanto, tanto en el artículo 35.3 como en el 78.1 de la LSM se indica claramente que no hay ejecución de planeamiento sin planeamiento concreto y “pormenorizado”.

Este planeamiento pormenorizado será el establecido de la siguiente manera:

- *Suelo urbanizable no sectorizado.*

El Plan de Sectorización es el instrumento mediante el que se establecen el conjunto de determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística que completan la ordenación del Plan General sobre el suelo urbanizable no sectorizado y permiten proceder a la transformación urbanizadora de dichos terrenos.⁶

Dada la exigencia legal establecida en el artículo 44.2.c de la Ley 9/2001 de vincular las determinaciones estructurantes que se definan en el Plan de Sectorización a las pormenorizadas del Plan Parcial, los Planes de Sectorización deberán optar por una de estas dos alternativas recogidas en el artículo 45.2.d de la LSM:

- a) incorporar las determinaciones pormenorizadas del Plan Parcial en el propio documento del Plan de Sectorización, o
- b) formular, conocer y tramitar de forma simultánea un Plan Parcial independiente.

- *Suelo urbanizable sectorizado.*

El instrumento adecuado para la completa definición pormenorizada del suelo urbanizable sectorizado es el Plan Parcial, tal y como se recoge en el artículo 47.1 de la LSM. En los casos en los que, conforme al artículo 42.5.g de la LSM, el Plan General contenga la completa ordenación pormenorizada de un sector, no será necesaria la formulación y aprobación del Plan Parcial.

En los casos en los que existan algunos parámetros de ordenación pormenorizada (como sobredeterminación de planeamiento) o exista la completa ordenación pormenorizada, se podrán formular Planes Parciales que modifiquen concretas determinaciones pormenorizadas establecidas por otro planeamiento superior, pero siempre dentro de los límites y reglas establecidos por el artículo 47.3 de la LSM.⁷

⁶ Función establecida en el artículo 44.1 de la Ley 9/2001.

⁷ Esto es consecuente con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 9/2001, donde se recoge que *“Cualquier alteración de las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para su aprobación. Se exceptúan de esta regla las modificaciones para su mejora, en la ordenación pormenorizada establecida*

- *Suelo urbano no consolidado.*

Las determinaciones pormenorizadas en el suelo urbano no consolidado pueden estar establecidas en el propio Plan General, o remitirse a un Plan Parcial de Reforma Interior, según se recoge en los apartados 1 y 2 del artículo 47 LSM. Al igual que en el suelo urbanizable sectorizado, el artículo 47.3 permite la modificación de las determinaciones pormenorizadas de un planeamiento superior en determinados casos.

- *Suelo urbano consolidado.*

Es este un punto de especial singularidad, dado que la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid considera que esta clase y categoría de suelo no es susceptible de gestión urbanística al estar ésta concluida y ser tan solo necesario realizar pequeñas obras de urbanización para completar la condición de solar con carácter previo a la edificación. Esta regulación, recogida en el artículo 17 de la LSM, se distingue claramente de la propiedad de suelo urbano no consolidado recogida en el artículo 18.1 de la LSM. Esta regulación es propia de las legislaciones urbanísticas que nacieron bajo el paraguas de la Ley estatal 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

En consonancia con lo indicado, el Plan General debe contener, tal y como establece el artículo 42.6.e) de la LSM, la totalidad de las determinaciones de ordenación pormenorizada en suelo urbano, salvo las excepciones recogidas en el mismo epígrafe⁸.

Sin embargo, la aparición de las actuaciones de dotación de la Ley de Suelo (Ley 8/2007) y el actual Texto Refundido (RDL 7/2015), hacen cambiar este criterio y entender que puede seguir siendo necesaria la gestión en suelo urbano consolidado, si bien conforme a la legislación estatal (básica), dado que la legislación autonómica madrileña no se ha adaptado en estos aspectos.

Por último, y en relación con el establecimiento de la ordenación pormenorizada, el artículo 78.2 de la LSM recoge que los planes que la contengan fijarán plazos mínimos y máximos para la ejecución de la urbanización y para la edificación. Este aspecto, que parece secundario, es una innovación importante de esta legislación (heredera de la Ley 6/1998) en la que, según se manifiesta en el Preámbulo, *“se desprograma el planeamiento urbanístico y, por el contrario, se programa la gestión y ejecución urbanística”*.⁹

por los Planes Generales llevada a cabo por los Planes Parciales, de reforma interior, y los Planes Especiales, conforme a esta Ley, así como lo dispuesto en el artículo 57.f).”

⁸ Conforme al artículo 42.6.e de la LSM, el suelo urbano deberá contener *“La totalidad de las determinaciones de ordenación pormenorizada necesarias para legitimar la ejecución de los actos e intervenciones, incluyendo, al menos, las enumeradas en el número 4 del artículo 35 de la presente Ley. No obstante, se admitirá que el Plan General no establezca la completa ordenación pormenorizada sobre los siguientes ámbitos de suelo urbano:*

1.º Aquellos conjuntos históricos o tradicionales sobre los que convenga formular un Plan Especial a fin de detallar la ordenación pormenorizada en aras a su protección patrimonial y recuperación funcional.

2.º Piezas concretas de suelo urbano consolidado, sean manzanas o incluso solares individuales, sobre las que se propone una ordenación singular, de forma que, previamente a autorizar actos de ejecución en las mismas, sea necesario formular algún instrumento urbanístico de desarrollo al que se remite la fijación de alguna o varias de las determinaciones de ordenación pormenorizada.

3.º Elementos calificados como integrantes de redes públicas supramunicipales o generales que, por tener notable dimensión y especial complejidad, requieran ser ordenados pormenorizadamente a través del Plan Especial correspondiente.”

⁹ No obstante, esta innovación que pretendía introducir agilidad en la gestión y permitir la actividad del agente urbanizador, ha sido cercenada con la derogación de los artículos referidos a dicha figura en la Ley 3/2007, de 26 de julio.

2. La modalidad de gestión urbanística.

Establecer la modalidad de gestión urbanística no es sino definir el preciso conjunto de procedimientos a través de los cuales ha de llevarse a cabo la transformación del suelo. La legislación madrileña distingue entre dos modalidades de ejecución del planeamiento: las actuaciones integradas y las actuaciones aisladas.

Según se indica en el artículo 79.2 de la LSM, la regla general es que la ejecución del planeamiento se llevará a cabo mediante *actuaciones integradas* (sistemáticas, conforme a la denominación clásica). Esta modalidad de gestión consiste, básicamente, en la delimitación de la unidad de ejecución donde se llevarán a cabo las gestiones, y en la elección del sistema de ejecución.

La unidad de ejecución queda definida, conforme al artículo 98.1 de la LSM, como los *“suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada”*. Se exceptúan de esta regla las actuaciones aisladas recogidas en el artículo 79.3, así como *“la ejecución de los ámbitos de actuación y de los sectores cuando exista una única unidad de ejecución”*. Es decir, una unidad de ejecución está compuesta por los suelos afectos al cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de forma simultánea.

La delimitación de las unidades de ejecución suele venir establecida en los instrumentos de planeamiento que hayan definido la ordenación pormenorizada. Dado que no es una exigencia, la Ley del Suelo de Madrid establece un procedimiento que permite la delimitación o la modificación de una ya delimitada. Este procedimiento se encuentra recogido en el artículo 100 de la LSM con los requisitos del artículo 99.

Los sistemas de ejecución son los establecidos en el artículo 101 de la LSM, siendo el sistema de Compensación el propio de la ejecución privada, y los sistemas de Cooperación, Expropiación y Ejecución Forzosa los propios de la ejecución pública en actuaciones integradas.

El incumplimiento de las obligaciones en los plazos previstos, según el artículo 73 de la LSM, legitimará:

- a) el cambio de sistema de ejecución y medidas disciplinarias en el caso de sistema de ejecución privado,
- b) compensaciones o indemnizaciones, a petición de los afectados, en el caso del sistema público.

Las *actuaciones aisladas* (asistemáticas, según la denominación tradicional), al tratarse de la excepción a la regla general de las actuaciones integradas, se encuentran limitadas *“exclusivamente”* a los supuestos recogidos en el artículo 79.3 de la LSM:

a) Para la obtención de suelo, urbanización, edificación y puesta en servicio de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de las Administraciones públicas ordenados a través del correspondiente Plan Especial, tal y como está previsto en el artículo 50.1.a de la LSM.

b) Para la ejecución de obras públicas ordinarias, en las condiciones recogidas en el artículo 130 de la LSM.

c) Para la edificación en suelo urbano consolidado, incluso cuando se requieran obras accesorias de urbanización para dotar a las parcelas de la condición de solar, siempre que el planeamiento prevea su ejecución mediante dichas actuaciones.

3. Proyectos técnicos de ejecución material.

Como último presupuesto legal, la Ley del Suelo de Madrid la necesidad de proyectos técnicos para:

- a) llevar a cabo la urbanización, cuando esta sea necesaria,
- b) materializar sobre el suelo las edificaciones y usos previstos por el planeamiento.

Es decir, el artículo 80 de la LSM no se refiere en exclusiva a los tradicionales proyectos de urbanización, sino que, incorpora, en consonancia con lo establecido en el artículo 78.2.b de la LSM, la necesidad de edificar a través de unos proyectos técnicos en unos plazos definidos por el planeamiento.

Así, conforme al artículo 80.1 de la LSM, “cuando la actividad de ejecución del planeamiento implique la realización de obras de urbanización, será necesaria la formulación y aprobación previa del correspondiente proyecto de urbanización”. El proyecto de urbanización, tiene por objeto el diseño y la organización de las obras para la ejecución material de la ordenación pormenorizada y de los elementos de redes públicas.

En consecuencia con la imposibilidad que tiene de contener determinaciones propias del planeamiento, en contra de la definición establecida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y del Reglamento de Planeamiento, el proyecto de urbanización ya no es un instrumento de planeamiento.

Por último, los proyectos técnicos para el uso y edificación del suelo, deberán cumplir con lo establecido en el Título IV de la LSM en relación con los actos de parcelación, edificación y uso del suelo.

1.2. FORMAS DE GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA.

De conformidad con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid ostenta la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Los Ayuntamientos son quienes definen el urbanismo municipal dentro del marco legal de la comunidad autónoma y de la ordenación territorial por ella establecida, en su caso.

Tanto la Comunidad de Madrid como los municipios pueden establecer los mecanismos necesarios para el desarrollo de la ejecución del planeamiento en sus respectivas competencias. En tal sentido, y con el fin gestionar de forma cooperativa la ejecución del planeamiento, estas administraciones pueden:

- a) constituir consorcios,
- b) crear mancomunidades,
- c) delegar competencias propias, o
- d) utilizar órganos de otras Administraciones.

La creación y funcionamiento de las Mancomunidades está regulada por el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen local, permitiendo la asociación de varios municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

El sistema de consorcios viene establecido, con carácter general, en los artículos 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y con carácter específico, en el artículo 76 de la Ley 9/2001.

La delegación de competencias y la utilización de órganos de otras administraciones se encuentra enmarcado dentro del concepto jurídico de “delegación intersubjetiva de competencias” y especificado en el artículo 77 de la LSM. Es importante diferenciar entre transferencia de competencias y delegación de competencias: La transferencia supone reasignación de competencias. La delegación sólo cambia el sujeto que las ejecuta, pero no la titularidad. La delegación implica un reparto de facultades que permite hablar de una titularidad básica y una titularidad subordinada. La LRBRL hace caso omiso de la transferencia y sólo se ocupa de la delegación de competencias, recogiendo en el artículo 27 y 37.

1.3. LOS CONSORCIOS Y SOCIEDADES URBANÍSTICAS.

Sociedades Urbanísticas

La sociedad urbanística participa de las mismas características que cualquier empresa pública si bien con un objeto centrado en el ámbito urbanístico. Es adecuado definirla como aquella sociedad mercantil cuya propiedad corresponde total o parcialmente a un ente público, dedicada a la ejecución de las actividades urbanísticas, definición de la que se desprenden como notas esenciales las siguientes:

- Sociedad mercantil, lo que excluye necesariamente a las personas físicas y las jurídicas no mercantiles como las sociedades civiles;
- Propiedad pública, la titularidad del capital social pertenece total (empresas instrumentales, constituyendo un supuesto de gestión pública directa) o parcialmente (empresas mixtas) a un ente público, ya sea de forma directa o indirecta.
- La finalidad urbanística en sentido amplio, con el único límite de imposibilidad de intervenir en actos que impliquen ejercicio de autoridad reservados a la Administración Pública. En este sentido se expresa la Exposición de Motivos del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, al señalar que pueden crearse por la Administración para todos los fines “sin excluir ninguno de los fines incluidos en el ámbito urbanístico”.

Recogidas en el artículo 75 de la LSM establece que la Comunidad de Madrid y municipios, las entidades públicas dependientes o adscritas y los consorcios, pueden constituir sociedades mercantiles con capital 100% público o mixto con los siguientes fines:

- Redacción, gestión y ejecución del planeamiento
- Consultoría y asistencia.
- Prestación de servicios
- Actividad urbanizadora o de explotación de obras resultantes.

Las sociedades urbanísticas no pueden proceder directamente a la ejecución material de las obras, por expreso imperativo del artículo 75.2 de la LSM.

Consortios Urbanísticos

Recogidos en la Ley 40/2015, del Sector Público y en el artículo 76 de la LSM, se entiende por consorcios urbanísticos las entidades dotadas de personalidad propia, creadas mediante acuerdo o convenio de la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado o uno o varios municipios o por éstos entre sí¹⁰, con los siguientes fines:

- a) desarrollo de la actividad urbanística, y
 - b) para la gestión y ejecución de obras y servicios públicos.
- Gozan de un grado de autonomía alta para desarrollar sus objetivos, lo que permite mayor agilidad y eficacia en su gestión.
 - Los órganos básicos de gestión de los Consorcios Urbanísticos son el Consejo de Administración, el Presidente, el Vicepresidente, los Vocales, el Secretario y el Director Gerente.
 - Las funciones de cada uno de ellos vienen reguladas en el Estatuto de del Consorcio Urbanístico respectivo.
 - Las decisiones para el desarrollo de la actuación se adoptan por el Consejo de Administración
 - Nunca el Consorcio podrá tener como objetivo funciones o actividades que no sean de la competencia de las Administraciones consorciadas.
 - Podrán disponer de Patrimonio propio, bien aportado o adquirido.
 - Presupuesto propio.
 - Pueden adjudicar contratos y autorizar enajenaciones de bienes.
 - Pueden ser beneficiarios de expropiación.

¹⁰ A los consorcios podrán incorporarse personas privadas, cuando sea necesario sin dar lugar a que las personas privadas controlen o tengan una posición dominante en el funcionamiento del consorcio.

2. ORGANIZACIÓN Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA.

Como paso previo al análisis de la regulación de la cooperación interadministrativa, es conveniente conocer la organización administrativa del urbanismo, desde el Estado, la Comunidad Autónoma y el Municipio.

2.1. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Para una mejor comprensión de la organización administrativa del urbanismo, es necesario comenzar conociendo la distribución de competencias urbanísticas entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios, pues en función de las mismas y del principio de autoorganización, las Administraciones Públicas crean sus propios órganos para un mejor desarrollo de dichas competencias.

En materia competencial, partiendo de la nueva organización territorial del Estado, nuestra Constitución establece un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA basado en los títulos competenciales fundamentales del art. 149.1.1ª y 18ª para el Estado y el art. 148.1.3ª que atribuye a las CCAA la posibilidad de asumir competencias en: **“ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”**.

Todos los Estatutos de Autonomía han recogido expresamente esta competencia como exclusiva tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo. En la Comunidad de Madrid la con competencia exclusiva en materia de urbanismo ha sido recogida por el artículo 26 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha ido esclareciendo y definiendo el contenido del sistema competencial en la materia que nos ocupa y en este sentido la STC 61/1997 reconoce que “el reparto competencial efectuado por la Constitución es a las CCAA a las que ha atribuido la competencia exclusiva sobre urbanismo, y por ende, es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística”.

En virtud de esta competencia y del nuevo marco competencial aclarado por la mencionada sentencia, la Comunidad de Madrid aprueba la Ley 9/2001, del Suelo con la pretensión de que el marco jurídico que se establece sea omnicompreensivo de la materia, regulando las competencias urbanísticas más administrativas, es decir, ordenación – planeamiento, ejecución, gestión y disciplina.

Además de estos dos niveles estatal y autonómico, debemos también reconocer adecuadamente el nivel municipal. Conforme al artículo 137 de la Constitución Española, se reconoce al municipio y la provincia “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” y sienta el principio de descentralización en la organización de la Administración Pública en el art. 103.1.

Así, el art. 25.2 de la LRBRL contiene un mandato, dirigido al legislador sectorial, estatal o autonómico, para que atribuya en todo caso competencias al municipio en multitud de materias entre las que destacamos la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico – artístico; protección del medio ambiente...

Es decir, el urbanismo se estructura en tres niveles competenciales a través del Estado, la Comunidad Autónoma y el municipio.

Para el objeto concreto de estudio de este tema, nos centraremos en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid. Tal y como se recoge en el Preámbulo de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, *“la Organización y Cooperación Interadministrativa reguladas en el Título VI son los órganos de la Comunidad de Madrid ya existentes, Comisión de Urbanismo y Jurado Territorial de Expropiación, y las fórmulas y técnicas de cooperación, tales como la cooperación interadministrativa y los convenios urbanísticos.”*

COMISIÓN DE URBANISMO DE MADRID.

Según se recoge en el artículo 238 de la LSM, la Comisión de Urbanismo de Madrid es el órgano colegiado máximo de deliberación, consulta y decisión de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (a excepción de los acuerdos de aprobación definitiva competencia del Consejero o del Consejo de Gobierno). Forma parte de la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística a la que corresponde facilitar la infraestructura y los medios necesarios para su funcionamiento, y adopta sus acuerdos sobre la base de las propuestas formuladas por la Dirección General competente.

Son funciones de la Comisión de Urbanismo de Madrid:

- a) El ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico en los términos de la presente Ley.
- b) La emisión de los informes previstos en la presente Ley y cuantos otros le sean solicitados por o a través del Consejero competente en materia de ordenación urbanística sobre cuestiones objeto de regulación en la misma.
- c) El otorgamiento de las calificaciones urbanísticas que procedan de conformidad con la presente Ley y los proyectos de actuación especial.
- d) La formulación de propuestas y sugerencias en materia de ordenación urbanística al Consejero competente en la misma.
- e) El seguimiento y la evaluación de la política urbanística.
- f) Cuantas otras se le atribuyan en la presente Ley o por norma legal o reglamentaria.

La composición y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo viene recogida en el artículo 239 de la LSM y, de conformidad con el apartado 6 del mismo, reglamentariamente por el Decreto 1/2016, de 5 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión de Urbanismo de Madrid.

JURADO TERRITORIAL DE EXPROPIACIONES

Los artículos 240 y 241 de la LSM establecen el régimen básico del Jurado Territorial de Expropiaciones de la Comunidad de Madrid, así como en el Decreto 71/1997, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado Territorial de Expropiación.

El objetivo del Jurado es determinar el justiprecio cuando la administración (Comunidad de Madrid y Ayuntamientos), como órgano expropiante, no se pone de acuerdo en el precio de valoración del bien expropiado con los propietarios expropiados, quienes, acuden al jurado para que, remitiendo las piezas de valoración contradictorias de los bienes expropiados, establezcan su justiprecio. Está adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, de quien recibe toda la infraestructura pero con plena autonomía funcional. Tiene competencia resolutoria definitiva y pone fin a la vía administrativa.

2.2. FÓRMULAS DE COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.

Dentro de los principios de cooperación administrativa que tienen por finalidad el mejor ejercicio de las competencias establecidas a las Administraciones Públicas, la Ley 9/2001 establece, conforme al artículo 242, que los municipios podrán:

- Delegar en la Comunidad de Madrid el ejercicio de competencias y efectuar encomiendas de gestión.
- Delegarse entre sí el ejercicio de competencias y efectuarse encomiendas de gestión.
- Constituir las entidades asociativas previstas por la legislación de régimen local.
- Constituir entre sí y con la Administración de la Comunidad de Madrid consorcios, transfiriendo a éstos competencias.

Varias de estas posibilidades ya se han analizado en relación con las fórmulas de gestión pública de la ejecución de planeamiento.

CONVENIOS URBANÍSTICOS.

Como fórmula singular de cooperación, se regulan los convenios urbanísticos en los artículos 243 a 248 de la LSM. La Comunidad de Madrid y los municipios, así como sus organizaciones adscritas y dependientes y las demás organizaciones por ellos creadas conforme a esta Ley, podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus respectivas esferas de competencias, convenios urbanísticos entre sí y con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos, construcciones o edificaciones correspondientes, para su colaboración y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

Convenir es acordar alguna cosa entre personas físicas o jurídicas, o entre personas físicas o jurídicas y una Administración Pública con el objetivo de alcanzar un resultado.

Los Convenios urbanísticos se entienden como una manifestación de las técnicas de cooperación reguladas en la Ley 9/2001 de 17 de Julio del Suelo de la Comunidad de Madrid, para materia urbanística, y en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Los Convenios son acuerdos de voluntades entre las Administraciones Públicas y personas físicas o jurídicas, públicas o privadas titulares de derechos e intereses. Su uso es muy frecuente y su denominación muy variada, pero todos tienen un Nexo Común definido como "Conjunto de voluntades en el Derecho Urbanístico".

Tienen por finalidad:

-ser Instrumentos que facilitan la actuación administrativa, pero no pueden nunca entenderse como una derogación de las leyes urbanísticas.

-Las Normas Urbanísticas imperan sobre los Convenios. No pueden condicionar el ejercicio de la potestad urbanística.

-Complementan las determinaciones legales.

-Pueden actuar como forma de reparto equitativo de beneficios y cargas.

-Los Convenios deberán celebrarse respetando los principios de TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD.

-Serán NULAS las Estipulaciones de los Convenios que infrinjan o defrauden, contravengan o perjudiquen las normas urbanísticas, legales o reglamentarias, en especial aquellas que regulen:

. Derechos y deberes de los propietarios del suelo

. Régimen urbanístico.

Los convenios urbanísticos se diferenciarán, según el artículo 244 de la LSM, por su contenido y finalidad en:

- a) Convenios urbanísticos de planeamiento: aquellos que incluyan o puedan tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones del planeamiento urbanístico, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado.
- b) Convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento: aquellos que no afectando en absoluto a la ordenación urbanística, se limiten a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración. Del cumplimiento de estos convenios en ningún caso podrá derivarse o resultar modificación, alteración, excepción o dispensa del planeamiento.

En relación con los convenios de planeamiento, es importante destacar que, tras la aprobación de la Ley estatal 8/2007, de Suelo, se redactó por la Ley 3/2007 de la Comunidad de Madrid el artículo 245 estableciendo, de facto, la desaparición de los convenios urbanísticos de planeamiento, al considerar "*nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga*

por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados". Como se puede apreciar de la redacción establecida en 2007 convierte prácticamente en desaparecidos todos los convenios de planeamiento al ser incompatibles con su objetivo¹¹.

En cuanto a los convenios de ejecución del planeamiento deberán determinar:

- a) Las bases de actuación urbanística a desarrollar, incluyendo la programación temporal de la urbanización y, en su caso, de la edificación.
- b) Los estatutos y el acuerdo de creación de la sociedad mercantil a que se refiere el Título III de la presente Ley, cuando proceda.
- c) Las garantías ofrecidas para asegurar la correcta ejecución de la actuación, que no podrán ser inferiores al 10 por 100 del valor del coste de ejecución material previsto para las obras de urbanización.
- d) La cuantificación de todos los deberes legales de cesión y determinación de la forma en que éstos serán cumplidos.
- e) Procedimiento de liquidación final de la actuación.
- f) Forma de conservación de la urbanización, una vez ejecutada.
- g) Previsiones y compromisos sobre la edificación.
- h) Compromisos voluntariamente asumidos.

Los convenios en los que se acuerden los términos del cumplimiento de deberes legales de cesión por su sustitución por el pago de cantidad en metálico, deberán incluir, como anexo, la valoración pertinente, practicada por los servicios administrativos que tengan atribuida tal función, con carácter general ante la correspondiente Administración.

OTROS CONVENIOS DE EJECUCIÓN

La legislación recoge otro tipo de Convenios, distintos de los típicos de Planeamiento y Gestión Urbanística:

- a) Convenios para sustituir el pago de los gastos de urbanización a cargo de propietarios por lo cesión de terrenos edificables.
- b) Convenios para aplazar el pago de los gastos de urbanización en el sistema de cooperación.
- c) Convenios en las urbanizaciones de iniciativa particular sobre los plazos de ejecución en implantación de servicios.
- d) Convenios Urbanísticos para la constitución de servidumbres.
- e) Concesiones administrativas.
- f) Convenios urbanísticos de expropiación. Acuerdos sobre valoración de justiprecio.

¹¹ Sobre este aspecto, la realidad ha sido la práctica desaparición de los convenios de planeamiento, aunque según la doctrina pueden seguir formulándose, eso sí, en unos muy concretos y limitados casos, según recoge CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, "Los convenios urbanísticos de planeamiento nulos en la Comunidad de Madrid y los que pueden no ser nulos", Revista Práctica Urbanística, número 118, Editorial La Ley.

REFERENCIAS:

1. Preámbulo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
2. Título III del Real Decreto 1346/1976, 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
3. Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
4. Título III, IV y VI de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
5. Artículos 27, 37 y 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.
6. Artículos 118 a 127 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
7. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (coord), "Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid", pag. 529 y ss., Ed. El Consultor de los Ayuntamientos (2002).
8. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (coord), "Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid", pag. 721 y ss., Ed. El Consultor de los Ayuntamientos (2002).
9. MENENDEZ REXACH, Ángel e IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe, "Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid", pag. 125 y ss., Ed. Tirant Lo Blanch (2011).
10. SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, "Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos", pag. 683 y ss., Ed. El Consultor de los Ayuntamientos - La Ley (2012).
11. CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, "Los convenios urbanísticos de planeamiento nulos en la Comunidad de Madrid y los que pueden no ser nulos", Revista Práctica Urbanística, número 118, Editorial La Ley.