



Ayuntamiento de Guadalajara

Expediente: 935/2019.

Procedimiento: Propuesta de Convenio de Colaboración.

INFORME JURÍDICO A LA PROPUESTA DE “CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA Y EL AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA, PARA LA EJECUCIÓN DE ACTUACIONES EN EL ÁREA DEL FUERTE DE SAN FRANCISCO DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA CON EL OBJETIVO DE LLEVAR A CABO EL HUB FILM CASTILLA LA MANCHA.”

Con fecha 1 de marzo de 2024 se ha recibido por correo electrónico de la Delegación de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en Guadalajara, una Propuesta de Convenio de Colaboración, que según se indica, está relacionado con el proyecto “Ciudad del Cine de Guadalajara”.

El documento se recibe en formato docx y sin firmar. No lo acompaña informe jurídico de los servicios jurídicos de la Junta, y se desconoce qué funcionario o cargo público lo remite, de tal forma que desconocemos si existe resolución alguna en la que la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, haya manifestado conformidad sobre su contenido.

Además se desconoce su redactor, y me parece importante hacer constar este aspecto, toda vez que si una administración remite a otra una propuesta de convenio para su estudio, lo adecuado sería que hubiera sido elaborado o tuviera el visto bueno de los servicios jurídicos de la administración de procedencia.

No obstante, por indicación del Concejal Delegado de Urbanismo, y con la pretensión de no demorar la actuación urbanística Fuerte de San Francisco, que exige intervenciones urgentes, se procede a emitir informe jurídico respecto del contenido del citado convenio.

ANTECEDENTES.

El 3 de noviembre de 2004, se suscribió convenio entre la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y el Ayuntamiento de Guadalajara, relativo a las propiedades denominadas Fuerte de San Francisco-Taller y Centro Electrotécnico de Ingenieros (TYCE) y “Torreón de Alvarfañez de Minaya en Guadalajara.”





Ayuntamiento de Guadalajara

Este convenio desarrollo otro anterior de 28 de Abril de 2003, y el objetivo de ambos, era el diseño de una operación urbanística en virtud de la cual la Junta de Comunidades promovía el Proyecto de Singular Interés “Fuerte de San Francisco”.

El Proyecto de Singular Interés contempló la construcción de 1004 viviendas, y la urbanización correspondiente a la zona de nueva edificación, pero también contemplaba la urbanización del área histórica y la rehabilitación de los edificios históricos y su cesión al Ayuntamiento para destinarlo a la implantación de dotaciones públicas. Además se obligaba al realojo o indemnización a los ocupantes con título legítimo.

Para ello, a través del PSI se realizó la calificación urbanística del suelo, atribuyendo a cada una de las parcelas los usos previstos en el planeamiento. De esta manera los usos dotacionales o equipamientos públicos se concentraron en las parcelas en las que se encuentran los edificios históricos (Área de la Iglesia), a cuya rehabilitación se obligó la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

El Ayuntamiento de Guadalajara cedió a cambio el 10% del aprovechamiento urbanístico que le correspondía de la actuación urbanizadora, además de comprometerse a la colaboración con la Junta para el desarrollo del Sector.

Una vez concluida la obra de urbanización correspondiente al área de nuevas edificaciones residenciales se solicitó por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, la recepción de la urbanización. Puesto que en aquel momento no se había concluido ni la obra de urbanización ni la rehabilitación de los edificios del Area de la Iglesia, se firmó con fecha 22 de Diciembre de 2010, Acta de Recepción Parcial de las obras complementarias de urbanización del “Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco” entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Instituto de Finanzas de Castilla La Mancha, entidad designada expresamente por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para la ejecución de las obras de urbanización.

Precisamente, este Acta de Recepción, se denominó Parcial porque la actuación urbanística no se había concluido y quedaban obligaciones pendientes de ejecución por parte de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

En este sentido se detallan en el Acta de Recepción Parcial, los reparos que deben subsanarse, las obras de urbanización no concluidas que deben ejecutarse en determinados plazos, y el resto de obligaciones urbanísticas no cumplidas (rehabilitación de edificios de valor histórico y cultural, y demolición de otros incompatibles con el planeamiento), fijándose plazos de ejecución para su cumplimiento.





Ayuntamiento de Guadalajara

A fin de fijar los plazos para la ejecución de las obligaciones de rehabilitación de determinadas edificaciones de valor histórico, y de demolición de otras incompatibles con la ordenación prevista, se suscribe el documento denominado “Acuerdo complementario para la fijación del plazo de ejecución de determinadas actuaciones incluidas en el Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco.”

Dicho documento, que se firma en el mismo acto que el Acta de Recepción Parcial, entre el Alcalde de Guadalajara, en representación del Ayuntamiento de Guadalajara y el Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda, en representación de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contiene las obligaciones de la actuación urbanística Fuerte de San Francisco, incluidas en el Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco y en el Convenio firmado en el año 2004 por la Gerencia de Infraestructuras de la Defensa, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y el Ayuntamiento de Guadalajara, así como los plazos en los que la Junta se compromete a ejecutarlas.

Las obligaciones y plazos para su ejecución, que se incluyeron en el Acuerdo de 22 de Diciembre de 2010 fueron las siguientes:

“Por ello, la ejecución de las obras se realizará por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en los plazos establecidos en el presente documento con arreglo al siguiente desglose:

Demoliciones. 1 año a partir de la firma del presente acuerdo.

- *Rehabilitaciones. Las obras de rehabilitación se realizarán con objeto de dar a los edificios el destino público que se especifica de manera indicativa en el Anexo denominado “Distribución de usos en las naves del Fuerte de San Francisco para su conversión en espacio cultural y de ocio”, remitido por el Ayuntamiento de Guadalajara, y que como Anexo se acompaña al presente documento.*

Las rehabilitaciones se desarrollarán en los siguientes plazos:

- *Parcela E 5. Plazo de terminación: 3 años a partir de la firma del presente documento.*
- *Parcela E.6. Plazo de terminación: 3 años a partir de la firma del presente documento.*
- *Parcela E.7. En plazo de 6 meses a partir de la firma del presente documento, se iniciará por la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha expediente para el desalojo de los ocupantes que, según indican las partes, en la actualidad siguen ocupando los edificios existentes. Plazo de terminación de obra de rehabilitación: 3 años a partir del desalojo de los ocupantes*
- *Parcela ZE-1. En plazo de 6 meses a partir de la firma del presente documento, se iniciará por la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha expediente para el desalojo de los ocupantes que, según indican las partes, en la actualidad siguen ocupando los edificios existentes. Plazo de terminación de obra de rehabilitación: 3 años a partir del desalojo de los ocupantes.*





Ayuntamiento de Guadalajara

- *Parcela ZE-2. Plazo de terminación: 3 años a partir de la firma del presente documento.*
- *Parcela ZE-3. En plazo de 6 meses a partir de la firma del presente documento, se iniciará por la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha expediente para el desalojo de los ocupantes que, según indican las partes, en la actualidad siguen ocupando los edificios existentes. Plazo de terminación de obra de rehabilitación: 3 años a partir del desalojo de los ocupantes.*

Trascurrido los plazos previstos, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha no cumplió las obligaciones recogidas en el “Acuerdo complementario para la fijación del plazo de ejecución de determinadas actuaciones incluidas en el Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco.”, razón por la que por Decreto de Alcaldía de 21 de Mayo de 2015, se acordó la interposición de recurso contencioso administrativo.

Este recurso dio lugar a la sentencia de 11 de septiembre de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha por la que se condena a la Junta al cumplimiento de las obligaciones recogidas en el “Acuerdo complementario para la fijación del plazo de ejecución de determinadas actuaciones incluidas en el Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco.” suscrito el 22 de Diciembre de 2010.

En cumplimiento de la sentencia referida la Junta aprobó la ejecución de dos proyectos: Biblioteca Municipal en la Nave de Forja (resolución municipal por la que se muestra conformidad de 6 de Julio de 2023) y Escuelas Municipales en la Parcela E 5 “Talleres” (se recibió proyecto de la Dirección General de Planificación el 29 de junio de 2022).

Por otra parte, existe en el expediente informe de la Arquitecta Municipal en el que se valora la rehabilitación de los edificios en 29.130.961,01 €.

2. CONTENIDO DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN RECIBIDO.

El convenio ya no contempla la ejecución ni de la Biblioteca Municipal en la Nave de Forja ni de las Escuelas Municipales en la Parcela E 5 “Talleres”.

Se relacionan las deficiencias jurídicas más notables del documento que son las que a continuación se detallan.

2.1. Inadecuación de la propuesta al contenido del Plan de Singular Fuerte de San Francisco (PSI).

El propio Convenio en su expositivo IV, pone de manifiesto “Que la puesta en marcha de





Ayuntamiento de Guadalajara

este nuevo proyecto supone destinar una parte de ámbito del actual PSI, concretamente, el ámbito conformado por el área de la Iglesia de San Francisco, a un objeto distinto al previsto en la aprobación definitiva del PSI...y por ende a un uso urbanístico también diferente, por lo que la nueva actuación no tiene encaje en este instrumento de supramunicipal.”

Como se ha indicado en los antecedentes, el Plan de Singular Interés Fuerte de San Francisco que elaboró y aprobó la Junta de Comunidades para el ámbito calificó las parcelas que ocupan los edificios a rehabilitar con un uso dotacional, concentrando en este área los equipamientos que conforme a la legislación urbanística deben reservarse en todas las actuaciones urbanizadoras.

El objeto del presente convenio, que se describe en la Clausula Primera del mismo es *“establecer un marco de colaboración para hacer posible la creación de un HUB, en el que puedan desarrollarse proyectos cinematográficos, series y todo lo relacionado con el mundo audiovisual, así como un programa de usos vinculados”*

Es decir, se trataría de implantar en unas parcelas cuyo destino urbanístico es de equipamiento público una actividad de carácter terciario, es decir, con aprovechamiento lucrativo, privando así a las mismas de su destino público.

El propio convenio manifiesta que el proyecto contraviene el planeamiento urbanístico vigente, y como solución al problema indica *“A la vista de lo cual, para posibilitar, desde el punto de vista urbanístico, llevar a efecto el nuevo proyecto, procede dar por ejecutado el PSI.”*

Ahora bien, el mencionado convenio indica que para que la Junta de por ejecutado el PSI es necesario que el Ayuntamiento reciba totalmente la urbanización del ámbito.

2.2. Imposibilidad jurídica de recibir totalmente la urbanización del ámbito.

La recepción total de la urbanización solo podrá realizarse una vez que la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha lleve a cabo el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el “Acuerdo complementario para la fijación del plazo de ejecución de determinadas actuaciones incluidas en el Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco.”, suscrito entre el Ayuntamiento y la Junta de Comunidades el 22 de Diciembre de 2010, y de esta manera no quede pendiente el cumplimiento de obligación urbanística alguna. Así lo confirmó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 17 de septiembre de 2017.

Obviamente, si en el año 2010 el Ayuntamiento no recibió totalmente la obra de





Ayuntamiento de Guadalajara

urbanización del ámbito delimitado en el Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco fue porque hacerlo hubiera sido contrario a la legislación urbanística. El artículo 18 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, tras enumerar los deberes urbanísticos, establece en su apartado 6 que “Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización.”

Puesto que la Junta no habían terminado las obras previstas en el Plan de Singular Interés, ni cumplido la totalidad de sus obligaciones urbanísticas, no pudo firmarse en el año 2010 un acta de recepción de la totalidad de la urbanización, ni puede firmarse ahora. Por el contrario, se firmó un acta de recepción parcial, con un acuerdo complementario en donde se enumeraban las obligaciones pendientes cuya ejecución se sometió a un plazo determinado. Estas obligaciones aún no se han cumplido por parte de la Junta y por tanto el Ayuntamiento no puede recibir totalmente la obra de urbanización sin incurrir en una grave ilegalidad.

Si lo hiciera, después no podría exigir a la administración autonómica el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas en el ámbito. Por tanto, la primera condición impuesta al Ayuntamiento en el convenio no puede cumplirse.

2.3. Imposibilidad de que el Ayuntamiento cumpla los plazos que el convenio le exige.

Pero el problema no es sólo este. Si aún así, el Ayuntamiento recibiera totalmente la obra de urbanización, se iniciaría la tramitación de un procedimiento largo y costoso, de imposible ejecución en los plazos previstos en el propio convenio.

Según se expone en la Cláusula tercera, una vez que el Ayuntamiento reciba totalmente la urbanización, la Consejería de Fomento daría por ejecutado el PSI.

Una vez hecho esto el Ayuntamiento procedería a incluir las determinaciones urbanísticas del PSI en el Plan General de Ordenación Urbana de Guadalajara, aprobándose un documento de refundición.

Una vez aprobado el documento de refundición por el Pleno del Ayuntamiento, debería iniciarse un procedimiento de modificación del Plan General de Ordenación Urbana mediante el que cambiar la calificación urbanística de las parcelas, que deberían acoger usos terciarios con aprovechamiento lucrativo.





Ayuntamiento de Guadalajara

Esta modificación del Plan General de Ordenación Urbana debería aprobarse definitivamente por la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, y requeriría la implantación de los usos dotacionales que se pierden, en otras parcelas del ámbito a las que el planeamiento hay atribuido aprovechamiento lucrativo, puesto que no sería admisible, desde el punto de vista jurídico, que se privase de equipamiento al sector.

Aquí nos encontramos con otro inconveniente, puesto que el Ayuntamiento de Guadalajara carece en el ámbito de otras parcelas con aprovechamiento lucrativo a las que pueda llevar los usos dotacionales, para a cambio atribuir su aprovechamiento a las parcelas incluidas en el ámbito de la Iglesia. No olvidemos que el Ayuntamiento cedió todo su aprovechamiento lucrativo a la Junta a cambio de la rehabilitación de los edificios históricos en el año 2004.

Por esta razón esta segunda condición impuesta por el Convenio al Ayuntamiento también sería para éste de imposible cumplimiento.

En cualquier caso, aún cuando este procedimiento fuera jurídicamente viable, tendríamos añadido un problema más, el tiempo. La programación que pretende imponerse es de imposible cumplimiento puesto que no se han considerado los plazos necesarios para la tramitación de procedimientos.

Según se indica en la Clausula Sexta del convenio, que regula las obligaciones que contraen las partes intervinientes en materia de ejecución de fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Ayuntamiento y la Junta se obligan al cumplimiento de los hitos establecidos en la Resolución de 19 de diciembre de 2022, de la Secretaria de Estado de Turismo, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Turismo de 14 de diciembre de 2022 modificado por Acuerdo de 29 de diciembre de 2023, por el que se fijan los criterios de distribución, así como el reparto resultante para las comunidades autónomas, del crédito destinado a la financiación de actuaciones de inversión por parte de entidades locales en el marco del Componente 14 Inversión 1 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Esta resolución impone un hito de imposible cumplimiento con los plazos legales exigidos a la tramitación de los procedimientos administrativos a cuya tramitación se compromete el Ayuntamiento con arreglo a la propuesta de convenio, como es la ejecución del 30% de la obra a 31 de Diciembre de 2024.

Si tenemos que recibir la urbanización, integrar la normativa del PSI en el POM, modificar el plan general de ordenación urbana, cuya aprobación definitiva es competencia de la JCCM, tramitar la licitación para redacción de proyecto y ejecución de obra, e iniciar la obra, aún cuando se sea absolutamente ágil por parte de una y otra administración, la tramitación de





Ayuntamiento de Guadalajara

los procedimientos previstos en la legislación con sus trámites de información pública, hace absolutamente imposible llegar al hito previsto.

Es decir, el convenio impone al Ayuntamiento el cumplimiento de unas condiciones que no podrá cumplir y a ellas vincula la ejecución del proyecto.

3. EN CUANTO A LAS ACTUACIONES A REALIZAR POR LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO.

Conforme a la Clausula Cuarta la Consejería de Economía, Empresas y Empleo asume el compromiso de la ejecución de un proyecto consistente en crear un HUB FILM CASTILLA LA MANCHA, en el Fuerte de San Francisco “*estableciendo una sede física y unos entornos que faciliten el desarrollo de decorados y sets de grabación*”, para lo que dice que rehabilitará el ámbito. Sin entrar a detallar los proyectos a ejecutar y usos a implantar en cada uno de los edificios a rehabilitar, si que se refiere a tres ejes principales en cuanto a las actuaciones a llevar a cabo:

- *Recuperación y renaturalización de entornos vinculados al Fuerte de San Francisco. El carácter singular y su ubicación geográfica invitan a desarrollar unas actuaciones vinculadas a la recuperación de ecosistemas y biodiversidad perdidas por el uso inicial.*
- *Rehabilitación sostenible de los inmuebles que conforman el Fuerte de San Francisco. Implementación de soluciones activas y pasivas para obtener resultados óptimos en lo referente a eficiencia energética.*
- *Desarrollo de un programa de usos vinculados al desarrollo e interés turístico. Recuperación de la Casa de Buero Vallejo, Museo del Cine Español, Paseo de la Fama, Salas de Formación y sets de grabación.*

El presupuesto destinado a esta finalidad es de 7.710.234,56 €.

No obstante, existe informe técnico de la Arquitecta Municipal de Noviembre de 2023, en que se han cuantificado en 29.130.961,01 los costes correspondientes a la rehabilitación de los edificios históricos. Es más, conforme a los proyectos presentados por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para la rehabilitación de la Nave de Forja para uso de Biblioteca y la rehabilitación de la





Ayuntamiento de Guadalajara

nave Talleres para Escuelas Municipales, solamente la rehabilitación de estos espacios tiene un presupuesto de ejecución material de 6.617.861,27 €, lo que nos lleva a pensar que la cantidad reflejada en el convenio es claramente insuficiente para dar cumplimiento a la Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha.

Por otra parte, el Convenio recoge la construcción del HUB FILM CASTILLA LA MANCHA, pero nada dice sobre la explotación y gestión de estas instalaciones. Puesto que ni la Junta ni el Ayuntamiento realizan este tipo de actividades se entiende que será a un tercero privado a quien se adjudique su explotación, aunque nada se diga al respecto.

El convenio no concreta como la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha va a dar cumplimiento a la Sentencia del TSJ. Se limita a indicar que *El nuevo proyecto debe tener carácter integral, de manera que contenga las obras de urbanización que sea necesario llevar a cabo en ese ámbito, así como las actuaciones contempladas en el Acuerdo Complementario de 22 de Diciembre de 20210, a fin de cumplir con los compromisos asumidos por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en virtud del citado acuerdo, con lo que se daría por ejecutada, asimismo, la Sentencia núm. 205, de 11 de septiembre de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha.*

El cumplimiento de las obligaciones de la Junta en virtud de dicha sentencia no pueden condicionarse a la obtención por parte de la Junta de fondos europeos. Sin entrar a valorar la procedencia de los fondos con los que la Junta asuma la financiación de la rehabilitación de los edificios históricos, no puede condicionar su ejecución al cumplimiento de los hitos derivados de esta financiación.

La rehabilitación del Fuerte de San Francisco es un derecho de la ciudad de Guadalajara, reconocido en sentencia judicial firme y vinculante tanto para la Junta como para el propio Ayuntamiento de Guadalajara, por lo que su realización efectiva no puede dejarse al arbitrio de la obtención de financiación europea.

El artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige que en los convenios se recojan las “Obligaciones y compromisos económicos asumidos por las partes, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.”

Esta previsión normativa no puede sustituirse por la hipótesis de la obtención de fondos europeos cuya efectiva disposición está sujeta al cumplimiento de unos hitos que el Ayuntamiento no podrá cumplir, por razones de legalidad.

Por lo que se informa desfavorablemente la propuesta de Convenio de Colaboración entre la





Ayuntamiento de Guadalajara

Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y el Ayuntamiento de Guadalajara para la ejecución de actuaciones en el área del Fuerte de San Francisco de la Ciudad de Guadalajara con el objetivo de llevar a cabo el HUB FILM CASTILLA LA MANCHA, por no ajustarse a derecho.

LA COORDINADORA DEL AREA DE URBANISMO.

[REDACTED]

