

COMENTARIOS MONOGRÁFICOS

EL SORPRENDENTE MUNDO DEL FÚTBOL Y EL DERECHO. A PROPÓSITO DE ALGUNAS OPERACIONES URBANÍSTICO-DEPORTIVAS

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PROBLEMÁTICA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DEL FÚTBOL DE LA SELECCIÓN ESPAÑOLA EN LAS ROZAS: 1. *La cesión de terrenos y la construcción de la Ciudad del Fútbol. Análisis del Convenio.* 2. *La reacción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid:* A) La sentencia del TSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004. La declaración de nulidad del Convenio de cesión de los terrenos. B) Las consecuencias de las SSTSJ de Madrid posteriores a la de 6 de octubre de 2004. Nulidad de la licencia de obra, de los Acuerdos Plenarios y del Estudio de Detalle. 3. *La incomprensible solución de la Corporación Municipal y la nueva reacción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La exigencia de ejecutar la sentencia.* 4. *La llegada del asunto al Tribunal Supremo. La ratificación de la nulidad de la cesión.* 5. *Recapitulación. Situación actual de la Ciudad del Fútbol de Las Rozas y posibles soluciones.*—III. LA CIUDAD DEPORTIVA DEL REAL MADRID-PASEO DE LA CASTELLANA. LA SOLICITUD DE REVERSIÓN DE LOS BIENES EXPROPIADOS EN 1954: 1. *La obtención de los terrenos donde se ubicaba la Ciudad Deportiva del Real Madrid en el Paseo de la Castellana.* 2. *El intento de solicitud del derecho de reversión de los bienes expropiados. La motivación de la solicitud por el interesado.* 3. *La contestación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: la STSJ de Madrid de 19 de octubre de 2008.* 4. *Situación actual del Estadio e infraestructuras anexas. La polémica operación del Convenio relativo a «La Esquina del Santiago Bernabeu».*—IV. LA ANULACIÓN JURISDICCIONAL DEL PROYECTO URBANÍSTICO EN LOS TERRENOS DEL ESTADIO VICENTE CALDERÓN DE MADRID: 1. *La operación urbanística propuesta: la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito Mahou-Calderón.* 2. *La motivación del recurso presentado contra el Acuerdo y la contestación de los afectados.* 3. *El análisis de los argumentos de las partes por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid:* A) Las cuestiones formales. B) La discrecionalidad urbanística y su control judicial. C) Las limitaciones de edificabilidad y aprovechamiento urbanístico. La anulación parcial de la modificación puntual del PGOU de Madrid. 4. *La situación actual de la operación urbanística en el sector del Estadio Vicente Calderón de Madrid. Posibles soluciones.*—V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

El presente trabajo analiza una serie de acontecimientos judiciales que relacionan de manera directa el fútbol y el derecho urbanístico. El estudio se ocupa del examen de tres interesantes supuestos concretos: 1) la polémica construcción de la Ciudad del Fútbol de la Selección Española en Las Rozas; 2) el Convenio urbanístico de los terrenos de la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid en el Paseo de la Castellana, y 3) la anulación parcial de la modificación del planeamiento urbanístico en los terrenos del Estadio Vicente Calderón de Madrid.

Palabras clave: Derecho administrativo; urbanismo; estadios de fútbol; ejecución de sentencias; expropiación forzosa; potestad de planeamiento.

ABSTRACT

This paper analyzes a series of judicial events that directly relate football and urbanism. The study examining three interesting particular cases: 1) the controversial construction of Spanish International Football Team City in Las Rozas; 2) the planning agreement on the grounds of the old Ciudad Deportiva of Real Madrid on the Paseo de la Castellana; 3) the partial annulment of the change of urban planning in the grounds of the Estadio Vicente Calderon in Madrid.

Key words: administrative Law; urbanism; football stadiums; execution of sentences; expropriation; power of city-planning.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar una serie de acontecimientos judiciales que relacionan de manera directa el fútbol y el Derecho. No obstante, debe señalarse desde este preciso instante que los tres supuestos que serán objeto de estudio no tienen una problemática jurídica idéntica, más allá de que en todos ellos se presentan operaciones de índole urbanístico-deportivas vinculadas con el mundo del fútbol. Los tres supuestos que analizaremos en este artículo, basados en el examen de la jurisprudencia resultante de los mismos, se sitúan en la Comunidad de Madrid, y algunos de los hechos y consideraciones que se destacarán en las páginas sucesivas no se entenderían sin tener como telón de fondo el fútbol y sus implicaciones sociológicas. Quizá la importancia creciente del fútbol y las pasiones que genera como «deporte rey» en nuestro país hayan servido para promover algunas operaciones urbanísticas ciertamente favorecedoras para determinadas entidades deportivas y también para la Real Federación Española de Fútbol, que en los últimos tiempos están recibiendo el rechazo contundente de los tribunales de justicia. El primero de los supuestos que será objeto de estudio es el relativo a la construcción de la denominada Ciudad del Fútbol de la Selección Española, en término municipal de Las Rozas. Adelantamos ya que la construcción de la citada infraestructura deportiva está generando una cascada de resoluciones judiciales que ponen de manifiesto ciertas irregularidades ligadas fundamentalmente con la ilegítima cesión de terrenos clasificados como bienes de dominio público por parte del Ayuntamiento de Las Rozas a una entidad privada, la Real Federación Española de Fútbol¹. En

¹ Esta problemática fue objeto de estudio, parcialmente, en mi trabajo «Deporte, urbanismo y medio ambiente», publicado en la obra colectiva, dirigida por Alberto PALOMAR OLMEDA y Ramón TEROL GÓMEZ (2009), *El Deporte en la Jurisprudencia*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra). No obstante, sobre la base ya citada que analizaba hasta 2009,

segundo lugar, se analizará el Convenio urbanístico que derivó en la venta de la Ciudad Deportiva del Real Madrid que se ubicaba en el Paseo de la Castellana, junto al Estadio Santiago Bernabeu. Hemos de señalar que, en este supuesto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid declarará que la citada operación es acorde a Derecho. Sin embargo, el interés de este asunto radica en el atrevimiento jurídico del demandante, quien solicita la reversión de los terrenos donde se situaba la Ciudad Deportiva del Real Madrid transcurridos cincuenta y cuatro años desde que fueran expropiados, basándose en una argumentación jurídica loable tras interpretar la normativa urbanística y de suelo estatal y autonómica en conexión con la normativa de expropiación forzosa². Asimismo, se realizará una breve reseña de la última polémica judicial relacionada con el cambio de ubicación del área comercial del Estadio Santiago Bernabeu. Se analizará en tercer y último lugar la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid que altera los planteamientos y propósitos urbanísticos que en los terrenos del Estadio Vicente Calderón había pretendido el Atlético de Madrid. El TSJ de Madrid ha procedido recientemente a anular parcialmente la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón», al considerar que existe un exceso de edificabilidad que vulnera la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid.

II. LA PROBLEMÁTICA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD DEL FÚTBOL DE LA SELECCIÓN ESPAÑOLA EN LAS ROZAS

1. *La cesión de terrenos y la construcción de la Ciudad del Fútbol. Análisis del Convenio*

La Real Federación Española de Fútbol tenía como proyecto la construcción de una Ciudad del Fútbol para las distintas categorías de la Selección Española de Fútbol, especialmente para su equipo sénior. Según sus propios Estatutos reguladores, la RFEF «es una *entidad aso-*

se comentarán los últimos acontecimientos judiciales al respecto, fundamentalmente la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2010 y los recientes Acuerdos Plenarios del Ayuntamiento de Las Rozas para modificar el planeamiento de la ciudad, en un intento de legalizar la construcción deportiva ya realizada.

² El interés de este asunto desde el punto de vista del análisis de la reversión de bienes expropiados y la aplicación de esta técnica en supuestos de convenios urbanísticos me han llevado a realizar una revisión de los documentos que ya analicé en el trabajo citado *supra*, así como una nueva estructuración de los mismos que permita una mayor claridad del estudio de un asunto ciertamente curioso.

ciativa privada, si bien de utilidad pública, que se rige por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, por el Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones deportivas españolas, por las restantes disposiciones que conforman la legislación española vigente, por los presentes Estatutos y su Reglamento General y por las demás normas de orden interno que dicte en el ejercicio de sus competencias»³. Ante este proyecto, el Ayuntamiento de Las Rozas adquiere el compromiso de ceder gratuitamente unos terrenos para que la citada Ciudad del Fútbol pueda construirse en término municipal de Las Rozas. Con este propósito, el Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas adopta dos acuerdos para promover la cesión de los terrenos necesarios: A) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, de fecha 4 de junio de 1998, por el que se aprueba el Convenio celebrado entre dicho Ayuntamiento y la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) para la cesión gratuita de varias parcelas a dicha Federación; y B) Acuerdo de la Comisión de Gobierno, en sesión celebrada en fecha 30 de junio de 1998, por el que se segregaba de la finca matriz inscrita en el Registro de la Propiedad de Las Rozas —Tomo (...), Libro (...), finca (...), inscripción (...)— la siguiente parcela objeto de cesión a la Real Federación Española de Fútbol: la parcela de terreno sita en Las Rozas de Madrid en el Sector VII, Parque Empresarial, formada por las números 1.3 + 1.5 + parte de la 1.4, con una superficie total aproximada de 120.000 metros cuadrados, de forma irregular, y con un perímetro de 1.518,17 metros lineales.

La cuestión litigiosa se planteará por los recurrentes, el Grupo Municipal Socialista, en la oposición del Gobierno del Ayuntamiento de Las Rozas, al encontrarse los terrenos cedidos calificados por el planeamiento como sistemas generales del municipio y, en consecuencia, tratarse de terrenos que deben ser considerados como bienes de dominio público. La calificación de dichos terrenos como bienes de dominio público⁴ haría nulos de pleno derecho los acuerdos del Ayuntamiento

³ Así lo establece el artículo 1 de los Estatutos actuales de la RFEF, publicados por Resolución de 24 de enero de 2011 en el BOE de 9 de febrero de ese mismo año; los Estatutos vigentes en el momento de suscitarse la problemática que aquí se comenta contenían una previsión prácticamente idéntica, calificando a la RFEF como «entidad asociativa privada, si bien de utilidad pública». La naturaleza jurídica de la Real Federación Española de Fútbol es la de «asociación privada», con personalidad jurídica propia y con patrimonio propio. Sin embargo, la actividad que desarrolla es «de utilidad pública» y, además, ejerce competencias por delegación del Consejo Superior de Deportes, según se establece en el artículo 5 de sus propios Estatutos (lógicamente, «los actos realizados por la RFEF en el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado precedente, podrán ser recurridas ante el Consejo Superior de Deportes, cuyas resoluciones agotarán la vía administrativa»).

⁴ Las tres fincas que el Ayuntamiento cede, según los hechos documentalmente acreditados por el TSJ de Madrid, están calificadas de la siguiente forma: la primera de ellas, como «sistema general parque equipado», es decir, como «suelo dotacional no específico»; la segun-

de Las Rozas y el Convenio suscrito entre el mismo y la RFEF, considerada, como ya hemos comprobado, como asociación privada, al encontrarse los mismos excluidos de ciertas operaciones de tráfico jurídico como la venta o la cesión a terceros⁵.

2. *La reacción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*

A) *La sentencia del TSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004. La declaración de nulidad del Convenio de cesión de los terrenos*

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras un exhaustivo análisis del asunto, declarará la nulidad del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la Real Federación Española de Fútbol. Para llegar a la adopción de este fallo, en la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004 fue necesario acreditar una cuestión fundamental: los terrenos cedidos no tienen naturaleza patrimonial, sino demanial, al encontrarse calificados urbanísticamente como sistemas generales del municipio. La tesis de la STSJ es muy clarificadora, estableciendo literalmente que «habremos de reconocer que los bienes objeto de cesión por convenio tenían naturaleza demanial y no patrimonial, en contra de lo que sostienen los demandados».

Una vez marcado el contexto y delimitación como bienes demaniales de los terrenos en los que se ha construido la Ciudad del Fútbol, la STSJ señala que los denominados «sistemas generales, por oposición a los sistemas locales», tienen la consideración de «elementos fundamentales en la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio», teniendo una clara vocación pública. Precisamente por esta razón, la obtención de estos bienes se produce bien «por el sistema de expropiación en suelo urbano (...) o también [por] adjudicación de terrenos mediante su ocupación directa en sectores con exceso de aprovechamiento en suelo urbanizable». Así, señala el Tribunal, «a diferencia de los sistemas o dotaciones públicas locales», que sí podrían ser objeto de cesión gratuita, los sistemas generales

da de ellas, como «sistema general de equipamiento deportivo»; y la tercera, como «Parque natural (espacio libre)». A pesar de su calificación demanial, las citadas fincas «han sido inscritas registralmente a favor de dicha RFEF, tal como consta en certificación registral de fecha 1 de julio de 1999, como igualmente han sido objeto de inclusión en el inventario municipal de bienes como de carácter patrimonial» (Fundamento de Derecho Segundo de la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004).

⁵ En relación a esta cuestión, véase Ángel MENÉNDEZ REXACH (2005), «Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)», en *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 13, págs. 17 y 18.

(donde se ubica la Ciudad del Fútbol) tienen naturaleza demanial, razón por la cual no pueden ser objeto de cesión gratuita, de manera que el PGOU de Las Rozas parece confundir los sistemas generales con los sistemas locales.

Más concretamente, la STSJ señala que el PGOU de Las Rozas calificaba a dichas parcelas, sustancialmente, como sistemas generales de espacios libres (parque equipado, parque natural) y, en consecuencia, de dominio público por los siguientes argumentos: 1) el artículo 2.6.3, párrafo 1.º, del PGOU de Las Rozas indica que «los nuevos terrenos afectados por sistemas generales deberán adscribirse al dominio público, estarán afectos al uso o servicio que determina el presente Plan General y deberán transmitirse al Ayuntamiento de las Rozas»; así pues, la citada circunstancia nos lleva a entender que dicho Plan ha optado por el destino demanial de los mencionados sistemas generales incluidos en las parcelas afectadas por el Convenio de cesión, y 2) por otro lado, la calificación de un bien como sistema general determina, en principio, su «insusceptibilidad acerca de cualquier posible titularidad privada, pese a la opinión de los codemandados, toda vez que mal puede decirse que lo que se halla al servicio e interés de toda la población municipal en concepto de espacios libres (...) puede ser bienes de propios de la Administración, con independencia de lo declarado en la escritura pública de 5 de mayo de 1998» (Fundamento de Derecho Tercero de la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004).

Conforme al análisis jurisprudencial efectuado, podemos señalar que las parcelas objeto de cesión tenían la calificación urbanística, de acuerdo con la normativa vigente y con el PGOU de Las Rozas, de «sistemas generales de espacios libres», no pudiendo separarse las mismas de su utilización específica a actividades de servicio público por tratarse de bienes de dominio público. Las actividades desarrolladas por la asociación privada que es la RFEF no podrían considerarse en ningún caso como prestación de servicio público a los ciudadanos de Las Rozas, por lo que difícilmente se podría aceptar su cesión, incluso en régimen de concesión administrativa de uso privativo de bienes públicos por plazo determinado⁶. La consecuencia judicial de lo que acabamos de señalar fue que el TSJ de Madrid terminó declarando, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 24 de julio de 1990), la nulidad de pleno derecho de los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas y, consecuentemente, del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento y la RFEF para la cesión de los terrenos conforme al artícu-

⁶ Vid., en la misma línea, Ángel MENÉNDEZ REXACH (2005), «Contra la privatización del dominio público...», *op. cit.*, págs. 19 y 20.

lo 62.1.f) de la LRJPAC (Fundamento de Derecho Quinto de la sentencia).

Finalmente, es interesante destacar también que el TSJ de Madrid, en esta misma sentencia de 6 de octubre de 2004, avisa de las consecuencias jurídicas que se van a derivar de la declaración de nulidad del Convenio, ya que la mencionada declaración de nulidad del acuerdo de aprobación del Convenio necesariamente ha de alcanzar a todos aquellos actos posteriores que traen causa del mismo y son dependientes de aquel, conforme al artículo 64.1, *a sensu contrario*, de la LRJPAC. Además, la citada declaración de nulidad conlleva un efecto resolutorio y restitutorio de las prestaciones a las que se han obligado las partes, retornando las parcelas cedidas a la posesión del Ayuntamiento, conforme a lo solicitado por los actores, como contenido inherente a la mentada declaración de nulidad (Fundamento de Derecho Sexto de la sentencia).

B) *Las consecuencias de las SSTSJ de Madrid posteriores a la de 6 de octubre de 2004. Nulidad de la licencia de obra, de los Acuerdos Plenarios y del Estudio de Detalle*

Tal y como adelantaba el propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid, los efectos de la sentencia de 6 de octubre de 2004 repercutieron en resoluciones judiciales posteriores. Concretamente, nos referimos a tres sentencias: 1) la STSJ de Madrid de 5 de octubre de 2004; 2) la STSJ de Madrid de 11 de enero de 2005, y 3) la STSJ de Madrid de 6 de abril de 2005.

En relación a la sentencia de 5 de octubre de 2004, relativa al recurso contencioso-administrativo planteado contra el «Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Las Rozas, de fecha 23 de febrero de 1999, por el que se concedía a la Federación Española de Fútbol licencia de obra mayor para la construcción de ciudad deportiva en las subparcelas 1.3 más parte de la 1.4 y 1.5 del Sector VII, Parque Empresarial de Las Rozas de Madrid», al haberse estimado previamente la nulidad del Convenio suscrito para la cesión de los terrenos por ser estos bienes de dominio público, ha de entenderse, lógicamente, que la licencia otorgada en su momento para la construcción de la Ciudad del Fútbol por parte de la RFEF también es nula de pleno derecho. No obstante, y a pesar de la claridad del pronunciamiento judicial, este se producirá demasiado tarde, pues a fecha de 5 de octubre de 2004 la Ciudad del Fútbol de Las Rozas ya se encontraba construida. El recurso contencioso-administrativo se planteó en 1999 y la primera STSJ de Ma-

drid en relación con este asunto vería la luz cinco años después, a finales de 2004. El fallo judicial queda, en consecuencia, vacío de contenido a efectos prácticos⁷.

En segundo lugar, los efectos de la sentencia de 6 de octubre de 2004 declarando la nulidad del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Las Rozas y la RFEF también se desplegaron en la STSJ de Madrid de 11 de enero de 2005. El recurso objeto de la citada STSJ se planteó «contra: a) el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, de fecha 4 de junio de 1998, por el que se aprueba el Convenio celebrado entre dicho Ayuntamiento y la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) para la cesión gratuita de varias parcelas a dicha Federación, y b) el Acuerdo de la Comisión de Gobierno, en sesión celebrada en fecha 30 de junio de 1998, por el que «se segregaba de la finca matriz inscrita en el Registro de la Propiedad de Las Rozas (...) la siguiente parcela objeto de cesión a la Real Federación Española de Fútbol, la parcela de terreno sita en Las Rozas de Madrid en el Sector VII, Parque Empresarial, formada por las números 1.3 + 1.5 + parte de la 1.4, con una superficie total aproximada de 120.000 metros cuadrados, de forma irregular, y con un perímetro de 1.518,17 metros lineales». La respuesta del TSJ de Madrid no puede resultar más clarificadora, ya que se circunscribe a reproducir los fundamentos de derecho de la STSJ de 6 de octubre de 2004 para declarar la nulidad de los dos acuerdos impugnados en esta sentencia, anulando por ser contrarios a Derecho tanto el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, de fecha 4 de junio de 1998, como el Acuerdo de la Comisión de Gobierno, en sesión celebrada en fecha 30 de junio de 1998.

La tercera sentencia de relevancia en la que se aprecian los efectos de la STSJ de 6 de octubre de 2004 es la del mismo Tribunal de 6 de abril de 2005. La misma se produce al impugnarse «el Acuerdo del Ayuntamiento de Las Rozas, de 26 de julio de 1999, que aprueba definitivamente el Estudio de Detalle correspondiente a las subparcelas 1-3, 1-4 y 1-5 del P.R. VII “Parque Empresarial” del PGOU de Las Rozas de Madrid». La motivación judicial del TSJ que sirvió para determinar la declaración de nulidad del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Las Rozas y la RFEF también servirá para examinar la modificación urbanística que pretendía efectuar el Ayuntamiento, a través de la aprobación del Estudio de Detalle, para dotar de cobertura jurídica en la planificación urbanística del municipio a la construcción de la Ciudad del Fútbol. Toda vez que el Convenio de cesión de terrenos y la licen-

⁷ Como señala Ramón MARTÍN MATEO (2003), *Manual de Derecho Ambiental*, 3.ª ed., Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pág. 115, en materia ambiental y urbanística, «conseguir una respuesta tardía constituye una victoria pírrica».

cia de obra para la construcción de la Ciudad del Fútbol han sido declarados nulos de pleno derecho, la sentencia del TSJ de Madrid de 6 de abril de 2005 declarará igualmente nulo de pleno derecho el Estudio de Detalle, con argumentos muy similares a los empleados para las citadas declaraciones de nulidad, por el cual se asignaba a la parcela litigiosa edificabilidad suficiente y usos adecuados para construir las instalaciones deportivas. Contra esta STSJ, la RFEF y el Ayuntamiento de Las Rozas plantearán recurso de casación ante el Tribunal Supremo, cuyo fallo será objeto de análisis en breve.

3. *La incomprensible solución de la Corporación Municipal y la nueva reacción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La exigencia de ejecutar la sentencia*

Del examen de jurisprudencia realizado hasta el momento se deriva con claridad, y así lo manifiesta en reiteradas sentencias el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que los terrenos y las instalaciones de la Ciudad del Fútbol son propiedad del Ayuntamiento de Las Rozas por considerarse bienes de dominio público municipales, cuya inscripción en el Registro de la Propiedad se produjo conforme a esta calificación con fecha de 2 de junio de 2008. Ante esta circunstancia, la Real Federación Española de Fútbol, que había financiado la construcción de las instalaciones deportivas de la Ciudad del Fútbol, presentó con fecha de 5 de junio de 2008 una solicitud de autorización provisional de uso de la finca municipal donde se hallan ubicadas las citadas instalaciones.

Presentada la solicitud, el Ayuntamiento solicita una serie de informes y dictámenes para conocer la realidad de la situación y la posibilidad de conceder a la RFEF la autorización provisional solicitada⁸. Según el Ayuntamiento de Las Rozas, tal y como consta en el acta de la Junta de Gobierno Local de 24 de junio de 2008, «de todos los informes

⁸ El Ayuntamiento concretamente solicitó cinco informes: 1) A la Concejalía de Deportes del Ayuntamiento. Con el objeto de que manifieste, de un lado, si tal Concejalía dispone de los medios materiales y personales suficientes como para acometer el mantenimiento, conservación y vigilancia de dichas instalaciones y, de otro lado, si dicha Concejalía tiene previsto realizar en las instalaciones deportivas alguna actividad municipal. 2) Informe del interventor del Ayuntamiento. Con el objeto de que señale la existencia de crédito suficiente para atender a los gastos derivados de las operaciones de mantenimiento y conservación, así como de los suministros generados por dichas instalaciones. 3) Informe emitido por la Unidad de Patrimonio sobre las posibilidades jurídicas de concesión de los terrenos demaniales a la RFEF. 4) Dictamen de un equipo jurídico contratado para la defensa de los intereses municipales para que se pronuncie sobre la posibilidad de conceder la solicitud a la RFEF. 5) Informe de la Secretaría General sobre las posibilidades de utilización de los bienes públicos que se ubican en la parcela donde se ha construido la Ciudad del Fútbol.

emitidos, se deduce que el Ayuntamiento carece, al menos durante el ejercicio de 2008, de medios suficientes para poder atender las obligaciones que le incumben como propietario de los terrenos e instalaciones donde se ubicó la sede de la Real Federación Española de Fútbol. Igualmente, se deduce de los informes anteriormente mencionados que el Ayuntamiento puede dar una autorización provisional por un plazo máximo de 4 años». Según el Ayuntamiento, la autorización provisional sería acorde a los artículos 90 y siguientes de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público. Conforme a los informes citados y al marco normativo expuesto, la Junta de Gobierno Local, en votación ordinaria y por unanimidad, acordó lo siguiente: «Conceder a la Real Federación Española de Fútbol una autorización demanial, de carácter provisional, para el uso de la finca registral de titularidad municipal 36.184, así como de las instalaciones y construcciones existentes sobre la misma, con un plazo de duración que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2008. Dicha autorización es prorrogable en el caso de que se mantengan las actuales condiciones que han servido de base para conceder la presente autorización».

Pues bien, a pesar de los citados informes, el Ayuntamiento de Las Rozas vuelve a incurrir en irregularidades en el otorgamiento de la concesión demanial de uso privativo a favor de la RFEF de los terrenos e instalaciones de la Ciudad del Fútbol, según ha decretado el auto dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a) de 5 de junio de 2009. Según este auto, la concesión demanial de uso privativo de dominio público se encuentra regulada específicamente en los artículos 78 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, que deben ser los aplicables al supuesto de autos (Fundamento de Derecho Primero). Tras realizar esta afirmación, el TSJ de Madrid reproduce literalmente en el Fundamento de Derecho Primero del auto los artículos 78 a 90 (ambos incluidos) del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, en un intento de dejar constancia expresa del procedimiento administrativo adecuado para proceder a la concesión demanial de uso privativo.

En el Fundamento de Derecho Segundo del auto, el TSJ se muestra contundente contra la actitud del Ayuntamiento de Las Rozas y determina literalmente que «ninguno de los requisitos legales descritos en el fundamento de derecho anterior⁹ se han llevado a cabo por parte del

⁹ Se refiere a los artículos 78 a 90 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

Ayuntamiento de Las Rozas para adoptar el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24-junio-2008, que concedió a la Real Federación Española de Fútbol una autorización demanial de carácter provisional para el uso de la finca (...), prorrogable por 4 años previo acuerdo expreso. Dicha resolución, además de incurrir en el supuesto de nulidad de pleno derecho establecido en el art. 62.1.e) de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, incurre en el supuesto fáctico establecido en el art. 103.4 de la LJCA que declara nulo de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. La voluntad de la Corporación ejecutada contraria a cumplir lo acordado por esta Sala en la sentencia n.º 1.474/2004 ha sido puesta de manifiesto de forma patente desde que se declaró la ejecución provisional de la misma, y ha pretendido burlar la literalidad de su parte dispositiva mediante una concesión demanial concedida libre y arbitrariamente sin sujeción a las normas procedimentales establecidas tanto en el RBCL como en la Ley de Contratos del Sector Público. Dicha actuación además de ser nula de pleno derecho como ya hemos dicho supone una vulneración del artículo 103 de la CE que somete la actuación administrativa al imperio de la Ley, y una conducta presuntamente subsumible en el delito de Desobediencia a la Autoridad Judicial, por lo que podrían incurrir en responsabilidad criminal los órganos encargados de llevar a puro efecto lo dispuesto en la citada sentencia».

La concesión demanial se efectúa directamente a la RFEF y, según el auto del TSJ de Madrid, con la intención por parte del Ayuntamiento de eludir la ejecución de la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004, incurriendo con dicha actuación en el supuesto fáctico establecido en el artículo 103.4 de la LJCA, que declara nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. Esta es la clave del citado auto pues, en puridad, la solución adoptada por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Rozas de conceder el uso privativo de los terrenos donde se ubica la Ciudad del Fútbol a la RFEF podría ser acorde a Derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 93.1 en conexión con el artículo 137.4.b) de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que habilita la concesión demanial directa¹⁰ «cuando el adquirente sea una en-

¹⁰ Debe entenderse, sin embargo, que la citada concesión demanial al tratarse de terrenos integrantes de la red general debe resultar compatible con el uso público y garantizar el

tividad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública», requisitos que cumple la RFEF, si bien «cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas». Quizá el escueto Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 24 de junio de 2008 mediante el cual se produjo la citada concesión demanial a favor de la RFEF no justifique debidamente las circunstancias excepcionales presentes en este supuesto, provocando el contundente auto del TSJ de Madrid al entender el Tribunal que la Corporación buscaba eludir el cumplimiento de sus resoluciones judiciales (art. 103.4 de la LJCA¹¹). La contundencia del auto del TSJ de Madrid, donde se advierte a la Corporación y a su alcalde de las posibles consecuencias penales de su conducta en relación a la cuestión litigiosa, es tal que nada se puede añadir a lo establecido por el propio pronunciamiento judicial. La Sala acuerda, finalmente, «la nulidad de pleno derecho de la concesión demanial aprobada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Rozas», responsabilizando «personalmente al Alcalde-Presidente¹² de la ejecución» de la sentencia del TSJ de 6 de octubre de 2004 y «concediéndole el improrrogable plazo de 60 días para que inicie los trámites descritos en los arts. 78 y siguientes del RBCL para otorgar concesión demanial con arreglo a derecho y a las normas que regulan la contratación administrativa», especialmente aquellas relativas a la transparencia, publicidad y libre concurrencia competitiva en la adjudicación de concesiones demaniales de uso privativo por las entidades locales.

4. *La llegada del asunto al Tribunal Supremo. La ratificación de la nulidad de la cesión*

Tanto el Ayuntamiento de Las Rozas como la Real Federación Española de Fútbol no cejaron en su empeño de corregir el posiciona-

mismo, lo que no parece asegurarse en el tenor del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 24 de junio de 2008 por el que el Ayuntamiento otorga a la RFEF concesión demanial directa de uso privativo de los terrenos donde se ubica la Ciudad del Fútbol. A mayor precisión, véase Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO (2010), «La ciudad del fútbol de Las Rozas y las cesiones de bienes públicos locales. ¿Un ejemplo de la contumaz resistencia de una administración pública a ejecutar en sus propios términos los fallos judiciales desfavorables?», en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 28, págs. 127 y ss.

¹¹ Artículo cuya interpretación general no puede resultar pacífica, pues la apreciación de qué resoluciones administrativas se dictan para incumplir la ejecución de las sentencias corresponde al propio Tribunal que dictó la sentencia y la mandó ejecutar. El Tribunal debe, en consecuencia, apreciar la concurrencia de «un concreto y preciso elemento intencional en la adopción del acto o disposición por parte del órgano administrativo», lo que resulta ciertamente controvertido. A mayor detalle, véase Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO (2010), «La ciudad del fútbol de Las Rozas y las cesiones de bienes públicos locales...», *op. cit.*, págs. 123 y ss.

¹² El propio pronunciamiento judicial exigirá que se notifique «al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Rozas, personalmente por correo certificado con acuse de recibo».

miento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en las distintas sentencias en las que se pronunció dicho Tribunal sobre este asunto. Con este propósito se plantearon diferentes recursos de casación ante el Tribunal Supremo contra las distintas sentencias del TSJ de Madrid¹³, de los cuales solo se admitirá el recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de abril de 2005, a la que ya hemos realizado oportuna mención, y que declaraba la nulidad del Estudio de Detalle aprobado definitivamente por Acuerdo del Ayuntamiento de Las Rozas de fecha 26 de julio de 1999. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2010 culminará la jurisprudencia sobre la Ciudad del Fútbol de Las Rozas, reafirmando el posicionamiento previo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y, por ende, manteniendo la nulidad de la cesión de los terrenos, de la licencia de obras, del Convenio urbanístico y, fundamentalmente, del Estudio de Detalle, elemento este que fue el que determinó el pronunciamiento del Tribunal Supremo manteniendo la sentencia del TSJ de Madrid.

Aunque no debía ser objeto de examen la sentencia del TSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004, ya que el recurso de casación que se planteó contra la misma fue inadmitido, por lo que la citada sentencia devino firme, lo cierto y verdad es que la RFEF reproduce al impugnar la STSJ sobre la nulidad del Estudio de Detalle idéntico fundamento que el empleado para recurrir en casación, sin éxito, la sentencia que anuló el Convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de Las Rozas y la RFEF. A este respecto, el Tribunal Supremo será contundente al entender que «resulta improcedente que entremos a dilucidar si los terrenos que en virtud de aquel Convenio el Ayuntamiento de Las Rozas transmitía a la Federación Española de Fútbol eran demaniales o tenían el carácter de bienes patrimoniales y, en definitiva, si era o no ajustada a derecho las transmisión acordada en aquel Convenio. Tales cuestiones no pueden ser ya abordadas, pues la sentencia de instancia que las resolvió devino firme, y, en consecuencia, la anulación del Convenio decidida en aquella sentencia es un dato que inexcusablemente ha de ser tenido en consideración a la hora de enjuiciar la legalidad del Estudio de Detalle» (Fundamento de Derecho Cuarto de la STS de 22 de febrero de 2010). Sí que se refiere el Tribunal Supremo a la necesidad de tener en consideración la sentencia firme del TSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004 que anulaba el Convenio urbanístico, y que sin duda

¹³ La mayoría de recursos de casación ante el Tribunal Supremo planteados no se admitirán a trámite, por lo que tanto el Ayuntamiento de Las Rozas como la RFEF llegaron a plantear incluso un recurso de queja ante el propio Tribunal Supremo, que no prosperó, desestimándose mediante auto de 4 de enero de 2006.

dio origen a toda la problemática jurisprudencial que aquí estamos comentando, en relación a cualquier recurso de casación que se plante sobre la adecuación a Derecho de la Ciudad del Fútbol de Las Rozas. Lógicamente, para el análisis del Estudio de Detalle, instrumento urbanístico que afecta a la Ciudad del Fútbol, será relevante toda la jurisprudencia anterior relacionada.

El motivo de casación central alegado tanto por el Ayuntamiento como por la RFEF se analiza en el Fundamento de Derecho Quinto de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2012. Entiende el TS que el motivo de impugnación común va dirigido «contra la afirmación que se hace en la sentencia de que el Estudio de detalle contradice y vulnera las determinaciones del Plan General de Las Rozas». Para ello, el Ayuntamiento y la RFEF alegarán la infracción de normativa urbanística estatal por el TSJ en el fallo recurrido; sin embargo, tal alegación se realizará, según constata el propio Tribunal Supremo, de manera «meramente formal o instrumental», es decir, para que el recurso de casación sea admitido a trámite. Realmente, lo pretendido por los recurrentes es poner de manifiesto la infracción de normativa urbanística autonómica como motivo de casación de la sentencia del TSJ de Madrid, pretendiendo una determinada «interpretación de disposiciones autonómicas» por parte del Tribunal Supremo. Como este motivo de fondo real de impugnación no puede ser valorado por el Tribunal Supremo al tratarse del análisis de normativa urbanística de rango autonómico y no estatal, el TS declara la desestimación del recurso de casación y la condena en costas de los recurrentes.

5. *Recapitulación. Situación actual de la Ciudad del Fútbol de Las Rozas y posibles soluciones*

Ya sabemos que los terrenos donde se ubica la Ciudad del Fútbol de Las Rozas son bienes de dominio público y se hallan nuevamente inscritos en el Registro de la Propiedad como bienes del Ayuntamiento. También es pública y notoria la resistencia del Ayuntamiento de Las Rozas y, lógicamente, de la RFEF en cumplir con los dictados de las resoluciones judiciales, con las consecuencias que se derivan del artículo 103.4 de la LJCA. Todo este despropósito ha devenido, de momento, en la aprobación del Acuerdo Plenario, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de diciembre de 2011, mediante el cual se procede a la «aprobación inicial de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Las Rozas de Madrid, en el ámbito de los sistemas generales y las parcelas 2 y 7 del “Parque Empresarial” y de la UE VII-I

“Kodak”, y documento de ordenación pormenorizada, en grado de Plan Parcial», cuyo interesante examen abordamos en estos momentos.

El acuerdo parte, en sus «antecedentes», del reconocimiento expreso de la ilegalidad producida en el Acuerdo Plenario y en el Convenio de cesión gratuita de las tres parcelas municipales, de 120.000 m², suscrito entre el Ayuntamiento y la RFEF. Se reconoce así que «según el vigente Plan General de Ordenación Urbana, las citadas parcelas están calificadas como “sistemas generales” lo que les otorga la condición de demaniales, afectas por tanto al uso o servicio público siendo (...) inalienables». Según el propio texto del Acuerdo, la consecuencia de la citada situación fue la «declaración de nulidad de la referida cesión gratuita y la de los actos posteriores relacionados con la misma» por parte del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a. Como puede apreciarse, en esta ocasión el Consistorio parte del reconocimiento de la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004 en un intento de justificar la modificación del planeamiento como fórmula de ejecutar la citada sentencia y solventar la problemática ocasionada, regularizando la situación de los terrenos y de la Ciudad del Fútbol. Para ello reproduce un fragmento de la STSJ en el que se justificaba la declaración de nulidad de la cesión alegando que el Ayuntamiento de Las Rozas no había «seguido el oportuno procedimiento de desafectación» de las parcelas calificadas como sistemas generales, que requería un acto de desafectación expresa de la Corporación y, en suma, «una nueva modificación del PGOU» para cambiar la calificación jurídica de las fincas, desafectándolas para que pasen a formar parte del patrimonio municipal de suelo¹⁴, es decir, para que se califiquen como bienes patrimoniales.

La pretensión del Ayuntamiento de Las Rozas es desafectar expresamente las parcelas en las que ya actualmente se encuentra construida la Ciudad del Fútbol, para que las mismas se califiquen como bienes patrimoniales, mediante una revisión del PGOU de Las Rozas. Sorprende que este no fuera el posicionamiento previo a la cesión original, ya que de esta manera nos hubiésemos ahorrado una solución a posteriori de una auténtica «chapuza jurídica». La modificación del planeamiento, cuya aprobación inicial se acuerda en la sesión plenaria de 30 de diciembre de 2011, se justifica en la realidad fáctica y jurídica que ha envuelto a la construcción de la Ciudad del Fútbol, apreciándose la necesidad de que el Ayuntamiento ejercite el *ius variandi* derivado de su potestad de planeamiento urbanístico «para modificar o

¹⁴ Regulado en los artículos 38 (*Noción y finalidad*) y 39 (*Destino*) del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008.

adecuar el planeamiento a las necesidades y exigencias de cada momento, como posible solución», entendemos, a la problemática construcción de la Ciudad del Fútbol.

Se opta de esta forma por la figura de la «modificación puntual del planeamiento» como «instrumento adecuado para establecer los nuevos regímenes jurídicos de los suelos». Pero no bastará con la desafectación de los terrenos controvertidos, sino que además se deberá compensar en la misma modificación la necesaria dotación de sistemas generales, de manera que deberá afectarse suelo al uso o servicio público calificándose al mismo con naturaleza demanial. Asimismo, se deberá compensar el aumento de edificabilidad producido y, como consecuencia, promover «la creación de nuevas dotaciones para mantener la proporción de equipamientos actualmente existente». Estas dos medidas necesarias deberán contemplarse en la modificación puntual del PGOU, y más concretamente: 1) afectar al uso o servicio público suelo equivalente al que se pretende desafectar (114.807,77 m² de suelo, actualmente sistemas generales en el planeamiento, en el que se ubica la Ciudad del Fútbol), y 2) aumentar la edificabilidad respecto de la actualmente establecida en el PGOU, como segunda medida compensatoria, creando nuevas dotaciones de equipamientos. La modificación urbanística que se pretende, y que todavía hoy no ha sido aprobada, vendría a regularizar la situación actual de incertidumbre de la Ciudad del Fútbol de Las Rozas, «motivada en razones de interés general». No obstante, la mentada modificación como solución a la problemática que este asunto ha generado plantea ciertos interrogantes que debemos exponer; intentando plantear alternativas jurídicas a los nuevos conflictos judiciales que puedan presentarse en el futuro.

En primer lugar, hemos de tener presente en este momento el precedente que ha supuesto el auto del TSJ de Madrid de fecha 5 de junio de 2009, declarando la nulidad de pleno derecho de la cesión demanial de uso privativo de los terrenos efectuada por el Ayuntamiento a favor de la RFEF, al entender el Tribunal que dicho acto era contrario al pronunciamiento judicial y que se había conformado con la finalidad de eludir su cumplimiento. Igualmente, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid podría entender que la modificación que se pretende del PGOU de Las Rozas para declarar el terreno donde se encuentra ubicada la Ciudad del Fútbol es contraria al tenor del artículo 103.4 de la LJCA, declarando nulo de pleno derecho bien el Acuerdo Plenario de aprobación inicial o bien el de aprobación definitiva que se produzca posteriormente. Resulta difícil entrar a valorar la futura actuación del TSJ; no obstante y a pesar del *ius variandi* del que goza la Administración municipal para modificar su planeamiento urbanístico, el Tribunal po-

dría entender que la finalidad de la modificación es otorgar carta de naturaleza a la situación ilegal declarada nula de pleno derecho con las sentencias previas y, en consecuencia y en última instancia, intentar eludir el cumplimiento de la ejecución de los pronunciamientos judiciales al desafectar los terrenos controvertidos y calificarlos como bienes patrimoniales que, al poder ser alienables, se cediesen por cualquier título jurídico a la RFEF (lo que, como veremos a continuación, no resulta tan sencillo del examen del patrimonio municipal de suelo)¹⁵. De esta manera, la RFEF sería titular de los terrenos y de la Ciudad del Fútbol construida en ellos. No puede dudarse que esta interpretación de la posible intención de fondo del Ayuntamiento de Las Rozas es posible de la lectura y análisis del Acuerdo Plenario que aprueba inicialmente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, pero tampoco que los grupos políticos de la oposición en dicha Corporación están en desacuerdo con la propuesta de modificación ya que votaron en contra del Acuerdo Plenario, pudiendo resultar el mismo, nuevamente, objeto de impugnación contencioso-administrativa.

En segundo lugar, aunque la modificación del PGOU se produjese con éxito y sin impugnación alguna, los terrenos pasarían a formar parte del patrimonio municipal de suelo al calificarse los mismos como bienes patrimoniales, predicándose de ellos las obligaciones que imponga al respecto tanto la normativa urbanística y de suelo (el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo) como la normativa de bienes (Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales). Además de estas vinculaciones normativas que ahora comentaremos sucintamente, en el supuesto de la Ciudad del Fútbol se produce el *iter* contrario a lo que suele plantearse en relación a terrenos patrimoniales, ya que no nos encontramos ante unos terrenos calificados como bienes patrimoniales que se ceden

¹⁵ Debemos señalar, como han indicado la doctrina y la jurisprudencia, la tendencia de considerar en este tipo de supuestos que «un cambio de planeamiento que ampare una edificación ilegalmente realizada no dará lugar a la imposibilidad de ejecución cuando se haya realizado con la finalidad de impedir la ejecución de la sentencia», de manera que la modificación del planeamiento podría no servir en este supuesto para invalidar los efectos de la STSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004. Véase, con cita de numerosa jurisprudencia en este mismo sentido, Rafael GÓMEZ-FERRER RINCÓN (2008), *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), págs. 57 y ss. Este mismo autor sostendrá también la existencia de «una corriente jurisprudencial discordante» con la anterior, aunque de menor impacto en la jurisprudencia, que sostiene que «un cambio de planeamiento que dé cobertura a una edificación ilegalmente realizada no es causa de imposibilidad de ejecución, sin perjuicio de lo cual debe declararse dicha imposibilidad porque proceder a la ejecución sería absurdo y produciría una gratuita destrucción de la riqueza». Véanse las págs. 71 y ss. de la obra citada.

a la RFEF para la construcción de la Ciudad del Fútbol, sino que nos encontramos ante unos terrenos actualmente calificados como bienes demaniales, en los que ya se ha construido la Ciudad del Fútbol, y que se pretende ahora desafectar, convertir en bienes patrimoniales e intentar con ello regularizar una situación ilegal preexistente. A esta circunstancia hemos de sumar que la calificación de los terrenos como patrimonio municipal de suelo implica unas obligaciones normativas sobre el destino de dichos terrenos, su fórmula de venta o de cesión gratuita, etc. En cuanto al destino, la Ley de Suelo estatal establece en su artículo 39 el destino de los terrenos calificados como patrimonio municipal de suelo, señalando que los mismos se utilizarán preferentemente para construcción de viviendas en régimen de protección pública¹⁶, aunque advierte que «podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural». Dentro del concepto de «otros usos de interés social» podría caer la operación urbanística, si bien con cierta problemática jurídica en su encaje ya que el beneficio de uso de las instalaciones no revertiría en los habitantes de Las Rozas. Otro problema lo plantea la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, ya que en su artículo 145.1 determina que «los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado cuya afectación o explotación no se juzgue previsible podrán ser cedidos gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública»¹⁷. Es cierto que la RFEF es una asociación privada de «utilidad pública», de forma que podría autorizarse la cesión gratuita, pero también es cierto que difícilmente los terrenos en cuestión no sean susceptibles en la actualidad de «afectación o explotación» por el Ayuntamiento (recordemos que existe una construcción deportiva completa de primera magnitud en dichos terrenos), con lo que se aprecia otra vez cierta problemática en la posible justificación. Finalmente, de la normativa de bienes, fundamentalmente del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, se infiere que la enajenación del patrimonio municipal de sue-

¹⁶ Véase, al respecto de esta problemática, Ramón TEROL GÓMEZ (2012), *Régimen Básico de las Viviendas Protegidas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

¹⁷ Además, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales en sus artículos 109 y 110 permite la citada cesión a una asociación privada de utilidad pública, aunque estableciendo ciertos requisitos.

lo no podría realizarse de manera directa, siendo exigible la tramitación de un proceso de licitación pública¹⁸ (arts. 92 y 112 y ss.), con los problemas que podría plantear que un tercero que no sea la RFEF pueda obtener la titularidad del suelo donde se ha construido la Ciudad del Fútbol.

En tercer lugar, no podemos rechazar de pleno como solución a la problemática legal que ha suscitado este asunto la posibilidad de volver a valorar nuevamente la fórmula de la adjudicación de una concesión demanial de uso, si no fructificase la modificación del planeamiento que ha sido propuesta o si la misma volviese a declararse nula de pleno derecho. Como ya hemos tenido ocasión de señalar, el Ayuntamiento de Las Rozas podría conceder el uso privativo de los terrenos donde se ubica la Ciudad del Fútbol a la RFEF mediante una «concesión demanial directa», de conformidad con lo establecido en el artículo 93.1 en conexión con el artículo 137.4.b) de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Estos preceptos permiten la concesión demanial directa «cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública», requisitos que cumple la RFEF, si bien «cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas». Sin embargo, la citada concesión demanial al tratarse de terrenos integrantes de la red general debe resultar compatible con el uso público y garantizar el mismo, cuestión que no parece ser demasiado compatible con la finalidad que persigue para la Ciudad del Fútbol la RFEF. Así surge nuevamente un problema en relación a esta posible solución¹⁹ que, además, hubiese sido comprensible si el Ayuntamiento y la RFEF la hubiesen contemplado como opción inicial previa a la construcción de la Ciudad del Fútbol en terrenos calificados como demaniales, pero sorprendería que se adoptase como solución final a toda la cascada de resoluciones judiciales. En todo caso, también podría optarse por la solución pretendida por el TSJ de Madrid en su auto de 5 de junio de 2009, que pasaría porque el Ayuntamiento de Las Rozas realizase una licitación pública para adjudicar la concesión demanial conforme a criterios de pública concurrencia, siguiendo los artículos 78 y siguientes del RBCL.

Por último, y como posible solución al conflicto jurídico, podría resultar interesante valorar la posibilidad de instituir un derecho de

¹⁸ Conclusión que comparto con Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO (2010), «La ciudad del fútbol de Las Rozas y las cesiones de bienes públicos locales...», *op. cit.*, pág. 134.

¹⁹ Como señalan Ángel MENÉNDEZ REXACH (2005), «Contra la privatización del dominio público...», *op. cit.*, págs. 15 y ss., y Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO (2010), «La ciudad del fútbol de Las Rozas y las cesiones de bienes públicos locales...», *op. cit.*, págs. 127 y ss., con cita de numerosos trabajos doctrinales rechazando la posibilidad de otorgar concesiones demaniales directas en este tipo de supuestos.

superficie sobre los terrenos públicos a favor de la RFEF, conforme a la regulación establecida en los artículos 40 y 41 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, de forma que la titularidad de los terrenos permanciese en poder del Ayuntamiento de Las Rozas, atribuyendo al superficiario, en este caso la RFEF, la facultad de disponer de la construcción sobre los mismos, es decir, de la Ciudad del Fútbol. No obstante, como ha señalado la doctrina, el derecho de superficie solo podría instituirse en el caso de que fructificase la modificación del planeamiento propuesta por el Ayuntamiento de Las Rozas y los terrenos donde se ubica la Ciudad del Fútbol queden desafectados, pasando a formar parte del patrimonio municipal de suelo (bienes patrimoniales²⁰). Esta posibilidad no ha sido planteada por el momento, pero podría resultar de interés por cuanto el artículo 40.1 de la Ley de Suelo señala que «el derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo». La opción del derecho de superficie no resultaría descabellada si se desafectasen previamente los terrenos, pues en su objeto se determina que el mismo pueda constituirse sobre «construcciones o edificaciones ya realizadas», como es el caso de la Ciudad del Fútbol. El Ayuntamiento de Las Rozas sería el órgano competente para constituir el citado derecho a favor de la RFEF (art. 40.2, último inciso) y podría constituirlo a «título oneroso o gratuito» (art. 40.3). En fin, parece que la solución que nuevamente plantea el Ayuntamiento no está exenta de problemática jurídica, de forma que tendremos que esperar acontecimientos para conocer el final de esta apasionante trama jurídico-administrativa con el fútbol, la Selección Española y la RFEF como invitados estelares.

²⁰ Véanse, en relación a este derecho, Martín María RAZQUIN LIZARRAGA (2008), «La función social de la propiedad y la gestión del suelo», en VV.AA., *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 530 y ss., y Luciano PAREJO ALFONSO y Gerardo ROGER FERNÁNDEZ (2009), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Iustel, Madrid, págs. 481 y ss.

III. LA CIUDAD DEPORTIVA DEL REAL MADRID-PASEO DE LA CASTELLANA. LA SOLICITUD DE REVERSIÓN DE LOS BIENES EXPROPIADOS EN 1954

1. *La obtención de los terrenos donde se ubicaba la Ciudad Deportiva del Real Madrid en el Paseo de la Castellana*

Los terrenos del Paseo de la Castellana en los que se ubica actualmente el Estadio Santiago Bernabeu y donde se encontraba situada la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid han tenido una historia, cuanto menos, curiosa. Gracias a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de octubre de 2008 hemos podido tener la ocasión de conocer una historia interesante tanto en su origen como en la propia problemática jurídica que plantea. Según la sentencia, por Decreto de 19 de febrero de 1954 de la Jefatura del Estado, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de marzo de 1954, se declaró, a los efectos de la Ley de Expropiación Forzosa de 7 de octubre de 1939, de urgencia la ejecución de «movimiento de tierras en el sector oeste del acceso en construcción de la carretera de Francia». En estos terrenos es donde actualmente se ubica el Estadio y donde se encontraba la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid, y su expropiación, al menos las razones formales de la misma, poco tuvo que ver con la finalidad de construcción de instalaciones deportivas.

Es «por Decreto de 21 de agosto de 1956 de la Jefatura del Estado» cuando «se autoriza a la Comisión de Urbanismo de Madrid para que enajene directamente al Real Madrid Club de Fútbol una parcela sita en las proximidades del kilómetro siete de la carretera de Madrid a Irún, de una extensión superficial de 141960,48 m², con destino a la construcción de instalaciones de carácter deportivo (...)». El Decreto de 1956, que permitía la venta directa de los terrenos sobrantes de la expropiación al Real Madrid, se fundamentaba «expresamente en el último apartado del artículo 20 del Decreto de 13 de febrero de 1948, en el que ya se reconocía la facultad de ceder a entidades de carácter social parcelas edificables, finalidad que, dice el Decreto, se acepta de una manera taxativa como causa de enajenación de terrenos destinados a instalaciones deportivas», en el apartado b) del artículo 155 de la Ley de Régimen del Suelo de 1956. Cabe plantearse si el Real Madrid puede ser considerado como «entidad de carácter social», ya que es evidente su naturaleza como entidad privada, más allá de que lo lógico sería interpretar que las parcelas que la Administración cediese de manera directa a este tipo de entidades deberían utilizarse para finalidades públicas o de interés social y tener, en consecuencia, un uso pú-

blico, propósito que difícilmente se interpretaría de la utilización que el Real Madrid daba a su Ciudad Deportiva. Sin embargo, y sin objeción alguna en el momento en el que se produjo la venta directa de los terrenos, la parcela sita en el Paseo de la Castellana pasó a inscribirse en el Registro de la Propiedad a favor del Real Madrid, siendo la calificación urbanística del «suelo la de deportivo privado». De tal calificación parece negarse la finalidad pública o de interés social de dicho suelo procedente de una expropiación forzosa.

2. *El intento de solicitud del derecho de reversión de los bienes expropiados. La motivación de la solicitud por el interesado*

La problemática en relación a la solicitud de reversión de los bienes expropiados en su día por la Jefatura del Estado para «movimiento de tierras en el sector oeste del acceso en construcción de la carretera de Francia», que dieron lugar mediante venta directa del Gobierno a los terrenos del Real Madrid en el Paseo de la Castellana, surge cuando la entidad decide proceder a desprenderse de los terrenos de la Ciudad Deportiva del Real Madrid ubicados en dicho Paseo, suscribiendo para la ejecución urbanística de los mismos un Convenio entre el Real Madrid, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. Es entonces cuando el solicitante de la reversión pretende ejercer su derecho alegando dos aspectos esenciales. En primer lugar, entiende el recurrente que no se han respetado las previsiones del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa (en adelante, también LEF), dado que los bienes expropiados no fueron empleados para cumplir con la causa *expropiandi*. En segundo lugar, que en el presente asunto nos encontramos ante el supuesto de reversión establecido en el artículo 40 de la Ley Reguladora del Suelo y Valoraciones de 1998²¹ (en adelante, también LRSV), en base al cual procedería la reversión de los terrenos al haberse afectado los mismos por una modificación urbanística operada mediante convenio y no mediante una revisión del planeamiento.

El artículo 54 de la LEF regula el «derecho de reversión» de los terrenos expropiados y señala, en su apartado 1, que «en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus cau-

²¹ Normativa vigente en el momento de plantearse la solicitud de reversión. Actualmente, como sabemos, se encuentra vigente el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, norma que también dispone de una previsión muy similar; el artículo 34.2.b), a la que analizaremos en el presente supuesto.

sahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización que se determina en el artículo siguiente». Según el recurrente, en el supuesto que nos ocupa «la Administración expropiante no había llevado a cabo actuación alguna en las parcelas expropiadas al momento de transmitir al Real Madrid Club de Fútbol los terrenos expropiados, que no cabe deducir de la creación de la ciudad deportiva del Real Madrid que ello constituyera la forma de llevar a cabo el objeto de la expropiación (la propia transmisión constituye una forma definitiva de inejecución)». Asimismo, el recurrente señala «que no hay límite temporal establecido a la solicitud de reversión por ese motivo», es decir, en el supuesto regulado en el artículo 54.1 de la LEF, de forma que es perfectamente admisible la solicitud de reversión de los terrenos realizada cincuenta y cuatro años después de producirse la expropiación. Además, el recurrente añadirá «que ni el fin que motiva la expropiación ni el uso deportivo dotacional que condiciona la enajenación al Real Madrid Club de Fútbol llegaron a cumplirse en ningún momento» (Fundamento de Derecho Segundo). Con respecto a la procedencia o no de la reversión en base al artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, el Tribunal realiza una extensa exposición de las implicaciones de este artículo, con cita de jurisprudencia constitucional, y de la relación que pueda establecerse con el artículo 40 de la LRSV (versión renovada del artículo 225.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, al que se refiere el Tribunal expresamente en la sentencia).

También fundamenta el recurrente su pretensión de conseguir ejercitar su derecho de reversión de los terrenos expropiados en la previsión contenida en el artículo 40 de la LRSV, especialmente en su apartado 3. El artículo 40.3 fija que «*procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de este, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos*». Este artículo resulta interesante por cuanto justificaría la reversión por la operación urbanística establecida en el Convenio suscrito entre Real Madrid, Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, puesto que el resultado de la misma sería una modificación del planeamiento que queda al margen del procedimiento ordinario de revisión, ya que se realiza mediante convenio urbanístico. Además, es evidente que el Convenio urbanístico en cuestión, que procede a la venta de los terrenos de la Ciudad Deportiva para la construcción de edificios, supone una evidente y manifiesta alteración de «*los usos, intensidades o apro-*

vechamientos» de la finca, con el consiguiente «incremento de valor» de la parcela. La única duda al respecto se plantea en que el artículo 40.3 se refiere expresamente a «*terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo*», y en el presente supuesto nos encontramos ante terrenos sobrantes de una expropiación forzosa motivada por causa de utilidad pública, a saber, la construcción de una carretera y de sus infraestructuras necesarias, que fueron objeto de una venta directa del Gobierno al Real Madrid.

Finalmente, resulta interesante señalar que las conclusiones a las que se llegue en la sentencia objeto de estudio son jurídicamente relevantes también desde la perspectiva del vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, pues su artículo 34, relativo a los «supuestos de reversión y retasación», constituye la versión renovada de los antecitados artículos 225.2 del TRLS de 1992 y 40 de la LRSV de 1998. Especialmente interesante en relación al supuesto de modificaciones urbanísticas operadas mediante convenio resulta la previsión contenida en el artículo 34.2.b) del Texto Refundido de la Ley de Suelo vigente en estos momentos, al señalar que «*procede la retasación cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación. El nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades. Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre dicho valor y el resultado de actualizar el justiprecio.*

En lo no previsto por el párrafo anterior, será de aplicación al derecho de retasación lo dispuesto para el derecho de reversión, incluido su acceso al Registro de la Propiedad».

3. *La contestación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid: la STSJ de Madrid de 19 de octubre de 2008*

En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de octubre de 2008 se dilucidan dos importantes cuestiones en relación a la procedencia o no de la reversión: 1) Si los bienes objeto de la expropiación fueron empleados para cumplir con la causa *expropiandi* o si, por el contrario, nunca se cumplió con la misma. 2) Si una vez cumplida la causa *expropiandi* los terrenos sobrantes de la ejecución de la misma, es decir, del «movimiento de tierras en el sector oeste del acceso

en construcción de la carretera de Francia», pasaron a formar parte del Patrimonio Municipal de Suelo del Ayuntamiento de Madrid, apareciendo en la litis la causa de reversión fijada en el apartado 3 del artículo 40 de la LRSV de 1998.

En relación a la primera de las cuestiones que se plantean, esto es, si se cumplió con la causa *expropiandi*, debemos señalar que la única causa de utilidad pública o interés social que consta acreditada en el expediente de expropiación forzosa es la de «movimiento de tierras en el sector oeste del acceso en construcción de la carretera de Francia». Posiblemente, la causa de la expropiación fuera la citada y la misma se llevó a efecto, de manera que no cabría plantear la aceptación de la reversión conforme a lo establecido por el artículo 54 de la LEF, y así lo ha entendido el Tribunal, que señala también que la enajenación de los terrenos sobrantes se produjo con una cobertura jurídica precisa, el Decreto de 21 de agosto de 1956 que permitió la venta directa de los terrenos expropiados en exceso al Real Madrid para construir sus instalaciones deportivas sobre la base de «la finalidad social que se persigue al facilitar terrenos [para] instalaciones deportivas a una entidad de este carácter, tan representativa de la capital de España, como es la peticionaria...» (Fundamento Jurídico Quinto). Además, la venta de terrenos expropiados sobrantes para construir instalaciones deportivas venía expresamente permitida por la normativa urbanística del momento, y en concreto por el «artículo 20 del Decreto de 13 de febrero de 1948, en el que ya se reconocía la facultad de ceder a entidades de carácter social parcelas edificables, finalidad que, dice el Decreto, se acepta de una manera taxativa como causa de enajenación de terrenos destinados a instalaciones deportivas» en el apartado b) del artículo 155 de la Ley de Régimen del Suelo de 1956.

Además, según determina el propio Tribunal, se entiende que el uso para el que fue expropiado el suelo (bien fuese para el citado «movimiento de tierras» o incluso para la «construcción de instalaciones deportivas de carácter social») se prolongó en el tiempo durante más de cuarenta años, por lo que no cabría la reversión por esta causa. Asimismo, tampoco cabría solicitar la reversión de los bienes excedentes de la expropiación que fueron destinados a finalidad distinta, pues el plazo para instar la misma es de veinte años, y resulta evidente que el plazo ha sido superado ampliamente (interpretación de otras posibles causas de reversión del artículo 54 de la LEF; véase el Fundamento de Derecho Sexto).

Por tanto, solo queda analizar, en cuanto a la procedencia de la reversión, la segunda de las cuestiones que hemos determinado *supra*, es decir, si una vez cumplida la causa *expropiandi* los terrenos sobrantes

de la ejecución de la misma pasaron a formar parte del Patrimonio Municipal de Suelo del Ayuntamiento de Madrid, pudiendo resultar aplicable el artículo 40 de la LRSV de 1998, que viene a determinar que *«procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de este, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos»* (art. 40.3 de la LRSV de 1998). En el supuesto litigioso, la modificación del planeamiento se produce por la suscripción de un Convenio urbanístico entre el Real Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid, razón por la cual el recurrente solicita la reversión sobre la base del artículo 40.3 de la LRSV de 1998.

Una vez que el Tribunal procede a analizar la normativa, tanto estatal como autonómica, relativa al Patrimonio Municipal de Suelo, y la jurisprudencia más relevante que se ha generado hasta el momento en causas similares (STS de 2 de noviembre de 2001 y STC 61/1997, de 20 de marzo), llega a dos conclusiones: *«la primera es que debería existir un acto de incorporación de estos terrenos a ese patrimonio, dado su carácter de patrimonio autónomo, tan es así que las normas más modernas de las citadas ya regulan un registro de explotación de estos bienes, lo que exige una previa constancia, un inventario, en el que deberían haberse incluido estos terrenos, lo que, como se ha dicho, no consta; la segunda de las conclusiones, aplicable a los terrenos adquiridos por el Real Madrid y en los que se construyó su ciudad deportiva, es que sería el importe de esa venta el que habría de ser destinado a la conservación y ampliación del propio Patrimonio, lo que significa que se produce una suerte de subrogación real, de manera que los terrenos dejan de ser patrimonio municipal y el importe de la venta adquiere ese carácter»* (Fundamento de Derecho Quinto).

Conforme a sus propias conclusiones, extraídas del análisis de la normativa y de la jurisprudencia, el TSJ de Madrid determina que *«los terrenos expropiados nunca fueron parte del patrimonio municipal del suelo, y caso de haberlo sido, el acto de venta de esos terrenos al Real Madrid habría de ser entendido como un acto propio del tráfico jurídico de esos bienes, realizado de acuerdo con las normas existentes en aquel momento, habiendo pasado a ser parte de ese patrimonio el producto de la enajenación, tal y como se dice en la sentencia del Tribunal Supremo que se ha citado en el párrafo anterior. No se da el caso, por tanto, de la aplicación del artículo 40.3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y valoraciones»* (Fundamento de Derecho Quinto, último párrafo). En suma, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, pese al atre-

vido intento de la parte reclamante, no accede a la petición formulada, entendiendo, en consecuencia, que no procede la reversión de los terrenos expropiados en su día y sobre los que hoy se encuentra construido el Estadio Santiago Bernabeu, del Real Madrid, y las edificaciones efectuadas conforme al Convenio urbanístico suscrito entre el club, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Madrid (construidas sobre la antigua Ciudad Deportiva del Real Madrid-Paseo de la Castellana)²².

4. *Situación actual del Estadio e infraestructuras anexas. La polémica operación del Convenio relativo a «La Esquina del Santiago Bernabeu»*

La magnífica situación de los terrenos donde se ubica el Estadio Santiago Bernabeu dentro de la ciudad de Madrid sigue motivando a la entidad a realizar nuevas operaciones urbanísticas en los mismos, con el objetivo de potenciar al máximo su rentabilidad comercial. Con este propósito, el Real Madrid y el Ayuntamiento suscribieron en su momento un Convenio (junio de 2011) para promover un proyecto de reforma del Estadio y de su infraestructura anexa (zona comercial y aparcamientos) que conllevó también la realización de una modificación del Plan General de la ciudad (noviembre de 2011) que diese cabida al proyecto en el planeamiento de Madrid. Conforme a los citados acuerdos: 1) El Real Madrid podrá cubrir su Estadio con un aumento de edificabilidad de la construcción. 2) La actual área comercial del Estadio, conocida como «La Esquina del Bernabeu», con 5.216 metros cuadrados de superficie y 6.858 de edificabilidad, será demolida y en su lugar el club construirá un parque. 3) En la fachada del Estadio sita en el Paseo de la Castellana, y donde actualmente existe una parcela de 5.216 metros cuadrados que es un aparcamiento, se trasladará el área comercial, edificándose un centro comercial con una edificabilidad total de 12.250 metros (casi el doble de edificabilidad del actual área comercial) y se construirá un aparcamiento subterráneo privado para 600 vehículos que pertenecerá al Real Madrid. A cambio de esta ven-

²² Después de cincuenta y cuatro años desde que se produjo la reversión hubiese sido cuanto menos curioso que el Tribunal aceptase la petición del recurrente. Seguramente debería tenerse en consideración en este tipo de supuestos, en los que la solicitud puede realizarse más de medio siglo después de producirse el hecho originario, el «principio de conservación» de los actos y resoluciones administrativos, teniendo presente su íntima relación con el principio de seguridad jurídica y la permanencia de la eficacia de los actos administrativos tras periodos de tiempo largos. A mayor precisión sobre el citado principio, véase Juan José DIEZ SÁNCHEZ (2010), «El principio de conservación de actos», en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, págs. 1002 a 1029.

tajosa operación para el Real Madrid, que verá incrementadas la superficie y visibilidad de su área comercial, además de construir un aparcamiento, el Ayuntamiento de Madrid recibirá la parcela donde se encuentra ubicada «La Esquina del Bernabeu», ya construida como parque, y cuatro parcelas con calificación residencial en la zona de Carabanchel de Madrid. Recientemente, esta operación se ha visto afectada —las noticias hablan de paralización cautelar del Convenio²³— por un auto del Juzgado número 14 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid que decide estimar la suspensión cautelar de los acuerdos solicitada por la parte recurrente, al entender que de no proceder de esta manera se podría acometer la operación urbanístico-comercial, causando perjuicios de difícil resolución en el futuro. A juicio del Juzgado, el acuerdo suspendido cautelarmente «entra en conflicto con otros bienes e intereses constitucionalmente protegibles como es la necesaria sostenibilidad del desarrollo urbano con el interés general»²⁴. En definitiva, parece que la citada operación urbanístico-comercial promovida por el Real Madrid en los terrenos anexos a la fachada del Estadio Santiago Bernabeu en el Paseo de la Castellana no estará exenta de polémica judicial.

IV. LA ANULACIÓN JURISDICCIONAL DEL PROYECTO URBANÍSTICO EN LOS TERRENOS DEL ESTADIO VICENTE CALDERÓN DE MADRID

1. *La operación urbanística propuesta: la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito Mahou-Calderón*

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 1.^a, de 20 de enero de 2012 ha venido a disminuir considerablemente la edificabilidad prevista para el desarrollo urbanístico de los terrenos ubicados en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón». La propuesta de modificación urbanística donde actualmente se encuentran los terrenos ocupados por las antiguas instalaciones de la fábrica de cervezas Mahou y por el Estadio Vicente Calderón se inicia formalmente mediante Acuerdo de 29 de octubre de 2009 del Ayuntamiento de Madrid, a través del cual se acordó «aprobar provisionalmente» la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito de actuación «Mahou-Vicente Calderón». Tras los trámites administrativos pertinentes, la modificación urbanística se apro-

²³ Recogidas en distintos medios de comunicación como los diarios *El País*, *El Mundo*, *As*, *madridiario.es*, etc.

²⁴ Según la información disponible en los medios de comunicación citados *supra*.

bó de manera definitiva mediante «Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 29 de diciembre de 2009», publicado por Resolución de 12 de enero de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid (publicado en el *BOCM* núm. 11, de 14 de enero de 2010). Lo cierto es que la tramitación de la citada modificación puntual se produjo en poco más de dos meses, si tomamos como referencia el tiempo transcurrido entre el Acuerdo de aprobación provisional adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid y la aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU adoptada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Más allá de la celeridad del proceso, la duda sobre esta operación urbanística se plantea, a juicio de la «Asociación Señales de Humo», demandante en este proceso, por la existencia de un «protocolo de intenciones suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y el Club Atlético de Madrid el 30 de julio de 2007» y de un «convenio patrimonial firmado por esas mismas partes el 12 de diciembre de 2008», que podrían haber influido de forma directa en la modificación urbanística realizada con posterioridad, condicionándose así el ejercicio de la potestad de planeamiento en base a estos documentos. El acceso a tales documentos, Protocolo de intenciones y Convenio patrimonial, no ha sido posible por este autor, aunque en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 1.^a, de 20 de enero de 2012 sí se señalará la no vinculación de los mismos con la modificación puntual finalmente operada al no quedar acreditadas tales afirmaciones de la parte demandante.

Pasando al análisis de la Resolución de 12 de enero de 2010, en la que se contiene el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito Mahou-Vicente Calderón, hemos de señalar que se desprende del propio contenido del Acuerdo abundante justificación y motivación de las razones que aconsejan la citada operación urbanística. Según determina el propio Acuerdo, gracias a dicha operación urbanística se transformará en espacio urbano de uso residencial y terciario el suelo industrial (de la antigua fábrica de Mahou) y el suelo donde radica el Estadio Vicente Calderón. Los beneficios para la ciudad de Madrid de esta modificación de su planeamiento general parecen quedar fuera de toda duda, y entre los mismos cabe destacar: 1) la integración futura del actual ámbito Mahou-Vicente Calderón en la trama urbana de la ciudad, asegurando una transformación urbanística del sector de forma compatible con el suelo urbano colindante; 2) completar el soterramiento de la M-30 de Madrid, ganando con ello espacios libres para la ciudad y mejorando la ac-

cesibilidad entre el río y el centro histórico, y 3) incrementar las dotaciones públicas para el disfrute de los vecinos, reajustando su proporción con las nuevas edificaciones y usos urbanísticos. El Acuerdo por el que se aprueba la modificación puntual del PGOU de Madrid centra la motivación de la operación urbanística en los factores que acabamos de señalar, incidiendo también en la tendencia actual de situar las infraestructuras y estadios deportivos a las afueras de las ciudades, dejando los centros de las mismas para el entramado urbano residencial, de servicios y dotacional. Analizada la propuesta, parece que el nuevo diseño de la ciudad de Madrid en el ámbito Mahou-Vicente Calderón mejora sustancialmente la habitabilidad de esa zona de la capital de España.

2. *La motivación del recurso presentado contra el Acuerdo y la contestación de los afectados*

En este proceso judicial actúa como demandante la «Asociación Señales de Humo», que es la que impugna el «Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de fecha 29 de diciembre de 2009 que aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito “Mahou-Vicente Calderón”, que se hace público en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 14 de enero de 2010 en virtud de resolución de 12 de enero de 2010 dictada por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid». Las partes demandadas en este proceso serán el «Club Atlético de Madrid SAD», el «Ayuntamiento de Madrid» y la «Comunidad de Madrid». El núcleo de la impugnación jurisdiccional es, a juicio de la demandante, el incumplimiento en la citada modificación del PGOU de «la obligación que corresponde a la Administración de proceder conforme a la legislación vigente, concretamente a la (...) Ley 3/2007 de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, en los artículos (...) que modifican el contenido de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid, los demás artículos aplicables de dicha Ley 9/2001, así como la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de la Ley de Contratos del Sector Público». A pesar de la cita de la Ley de Contratos, la decisión jurisdiccional se fundamentará de manera esencial en la legislación de suelo y urbanística de la Comunidad de Madrid, con especial incidencia en su modificación operada por la Ley 3/2007.

La Asociación demandante basará sus argumentos en cuatro motivos esenciales:

1) La vulneración por la modificación puntual del planeamiento recurrida del artículo 245 de la Ley de Suelo de Madrid, ya que, según la demandante, dicha modificación del planeamiento ha venido directamente motivada y condicionada por un Protocolo de intenciones previo, de fecha 30 de julio de 2007, y por un Convenio patrimonial también previo, de fecha 12 de diciembre de 2008, suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y el Club Atlético de Madrid. El artículo 245 de la Ley de Suelo de Madrid prohíbe expresamente que las modificaciones de planeamiento urbanístico se condicionen por convenios y protocolos, al señalar que *«son 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»*. Según la demandante, la operación urbanística que aquí analizamos vulnera el artículo 245 de la Ley de Suelo de Madrid.

2) Incumplimiento en el procedimiento de aprobación del planeamiento de las obligaciones de información pública, participación ciudadana y transparencia.

3) Vulneración por la modificación del planeamiento del artículo 39.8 de la Ley de Suelo de Madrid. El artículo 39 de la Ley del Suelo de Madrid establece las *«determinaciones sobre las edificabilidades y los aprovechamientos urbanísticos»* y, según la demandante, el nuevo planeamiento proyectado para el sector «Mahou-Vicente Calderón» rebasa los límites establecidos en este artículo, y más concretamente en su apartado 8, que señala que *«no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semi-sótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables»*.

No obstante lo anterior, los Ayuntamientos podrán autorizar la construcción de edificios singulares con una altura superior a la indicada en el párrafo primero, cuando concurren circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas. Cuando esta autorización suponga la modificación del planeamiento vigente, será preciso el informe previo y favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid». Según la demandante, no consta en el expediente la motivación que pueda justifi-

car que edificios del sector «Mahou-Vicente Calderón» puedan rebasar la limitación de altura de tres plantas más ático, excepción a la que se refiere el último párrafo del artículo 39.8.

4) Falta de solvencia económica de las partes e incumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por su parte, tanto el Ayuntamiento de Madrid como la Comunidad de Madrid y el Club Atlético de Madrid se opondrán a los argumentos de la recurrente centrándose en cuatro motivos:

1) Cuestiones formales. En base a dos argumentos: de un lado, la inadmisibilidad del recurso al haberse planteado de forma errónea contra un acto que no es el de aprobación definitiva de la modificación puntual del planeamiento y, de otro, la no asunción de los motivos de incumplimiento del procedimiento de aprobación del planeamiento de las obligaciones de información pública, participación ciudadana y transparencia, ya que alegan su escrupuloso respeto.

2) La existencia a favor del Ayuntamiento y de la Comunidad de Madrid de *ius variandi* en materia de planeamiento urbanístico y el no condicionamiento de la modificación puntual del PGOU de Madrid ni por el Protocolo ni por el Convenio patrimonial previos.

3) La existencia de suficiente motivación y de razones de interés general que justifican la edificabilidad proyectada en la modificación del planeamiento, cumpliendo la previsión contenida en el artículo 39 de la Ley de Suelo de Madrid.

4) La inaplicación de la Ley de Contratos del Sector Público en este supuesto y cumplimiento en la modificación del planeamiento realizada de las obligaciones de solvencia fijadas por la legislación de suelo y urbanística de Madrid.

La última cuestión, es decir, la inaplicación de la Ley de Contratos en este supuesto, no plantea mayor problemática jurídica ya que el TSJ de Madrid será contundente al respecto ratificando el posicionamiento de los recurridos. Mayor interés jurídico plantean las tres cuestiones relativas a los motivos de forma, el *ius variandi* y la discrecionalidad en este ámbito y el posible incumplimiento de la limitación de edificabilidad establecida en la legislación de suelo de Madrid. Estas tres cuestiones serán analizadas en el siguiente apartado, contrastando la argumentación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

3. *El análisis de los argumentos de las partes por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid*

A) *Las cuestiones formales*

Una vez expuestos por las partes los motivos de la impugnación y la réplica a los mismos, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid decide ordenar, examinar y resolver los argumentos del demandante y de los demandados siguiendo criterios de «lógica procesal», y comienza por analizar las cuestiones formales alegadas. Las cuestiones de forma las agrupa el TSJ en dos grupos: 1.º) la causa de inadmisibilidad del recurso opuesta por las demandantes, y 2.º) las cuestiones relativas a la información y transparencia del procedimiento de modificación del planeamiento.

En relación a la causa de inadmisibilidad, el TSJ de Madrid señalará el rechazo de los argumentos de las demandadas, basados en que la impugnación por parte de la Asociación Señales de Humo fue errónea y se interpuso contra un acto administrativo que no era el de aprobación definitiva de la modificación puntual. La razón del rechazo, según se desprende del Fundamento de Derecho Cuarto de la sentencia, es que «del contenido de la demanda se aprecia con meridiana claridad que lo que pretende la asociación actora con su recurso es que se declare la nulidad de dicha aprobación definitiva de esa modificación». Con esta argumentación, el TSJ decide proceder al examen del resto de motivos de impugnación.

La segunda cuestión de forma que el TSJ examina con carácter previo es la argumentación de la Asociación actora señalando el «incumplimiento en el procedimiento de aprobación del planeamiento de las obligaciones de información pública, participación ciudadana y transparencia». El artículo 57.b) de la Ley de Suelo de Madrid se refiere a las obligaciones de información pública de los procedimientos de aprobación de los planes generales y establece que «la aprobación inicial implicará el sometimiento de la documentación del Plan General a información pública por plazo no inferior a un mes y, simultáneamente, el requerimiento de los informes de los órganos y entidades públicas previstos legalmente como preceptivos o que, por razón de la posible afección de los intereses públicos por ellos gestionados, deban considerarse necesarios. La información pública deberá llevarse a cabo en la forma y condiciones que propicien una mayor participación efectiva de los titulares de derechos afectados y de los ciudadanos en general. Los informes deberán ser emitidos en el mismo plazo de la infor-

mación al público». Como puede observarse, este artículo no se refiere expresamente a los medios de difusión específicos de la información pública, que, a juicio de la Asociación demandante, deberían haber incluido también la información pública telemática del proyecto de modificación, y no solo la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, en el diario *ABC* y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Atendiendo al tenor literal del artículo 57.b) de la Ley de Suelo de Madrid, el TSJ rechazará los argumentos de la Asociación demandante y entenderá que el trámite de información pública se ha sustanciado adecuadamente.

No obstante, el TSJ no entrará a valorar el alcance e implicaciones que en este sentido pueden desprenderse de la Ley de Suelo estatal y de la Ley de Bases de Régimen Local en materia de publicidad telemática de información urbanística. Así, el artículo 11.4 de la Ley estatal de Suelo determina que «las Administraciones Públicas competentes *impulsarán la publicidad telemática* del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública». Aunque este precepto no puede considerarse como una obligación en sentido estricto, sí que determina que el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid al menos hubiesen publicado en sus portales web oficiales el «anuncio de [su] sometimiento a información pública» de la modificación puntual del sector Mahou-Vicente Calderón. También hubiese resultado interesante conocer la opinión del TSJ en relación a este supuesto concreto de la previsión contenida en el artículo 70 ter.2 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, que señala que «las Administraciones públicas con competencias en la materia, *publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado* de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, *del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración*», ya que este artículo sí establece una obligación legal clara y taxativa de publicidad «por medios telemáticos del contenido actualizado» «del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración». Nada a este respecto establece el TSJ de Madrid, quizá porque seguramente la argumentación de la Asociación demandante no hubiese llegado al nivel de previsión que hemos alcanzado en este trabajo²⁵.

²⁵ En relación a esta y otras cuestiones relacionadas con la publicidad de información urbanística en Internet, véase mi monografía *Administración pública electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 447 y ss.

B) *La discrecionalidad urbanística y su control judicial*

Con carácter general, podemos entender la discrecionalidad como la «potestad que (...) tiene la Administración de elegir entre varias alternativas legalmente indiferentes, ya que la decisión discrecional se basa en criterios extrajurídicos (de oportunidad o de conveniencia) que la Ley no predetermina sino que deja a su libre consideración y decisión, pudiendo en (...) consecuencia optar según su subjetivo criterio» (sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987). De esta manera puede afirmarse que lo característico de la potestad discrecional es la posibilidad de elección entre alternativas igualmente justas o válidas, disponiendo la Administración de un margen de apreciación para escoger la opción que le parezca más conveniente. Así, «el núcleo estricto de la discrecionalidad es la libertad de elección por la Administración entre las varias soluciones posibles»²⁶, de forma que la Administración puede elegir libre y lícitamente cualquiera de las posibilidades que se le presentan, ya que todas ellas son consideradas igualmente válidas desde el punto de vista jurídico. En consecuencia, y conforme a la noción de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, debe señalarse que «la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos) no incluidos en la Ley y sometidos al juicio subjetivo de la Administración»²⁷.

La jurisprudencia se ha mostrado siempre unánime a la hora de admitir la «profunda discrecionalidad del planeamiento urbanístico» (SSTS de 1 de diciembre de 1986, 13 de febrero de 1992 y 13 de julio de 1993, entre otras) que determina que pueda calificarse como «auténtico paradigma de discrecionalidad administrativa e, incluso, de la potestad discrecional por excelencia»²⁸. En efecto, dos son las principales razones que provocan la aparición de una discrecionalidad especialmente intensa en el ejercicio de la actividad de planeamiento urbanístico. De un lado, la naturaleza reglamentaria de los planes urbanísticos, que implica por sí misma el reconocimiento a la Administración de un amplio margen de libertad para decidir en qué mo-

²⁶ Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1994), *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitas, Madrid, pág. 131.

²⁷ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2004), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 9.ª ed., Civitas, Madrid, págs. 466 y 467.

²⁸ Diego VERA JURADO y Rosa ILDEFONSO HUERTAS (2003), «La ordenación urbanística», en Antonio JIMÉNEZ BLANCO y Manuel REBOLLO PUIG (2003), *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 55.

mento y para qué fines aprobar el oportuno instrumento de planeamiento. De otro lado, la presencia de un elevado número de intereses y factores de diversa naturaleza que han de ser tenidos en cuenta por la Administración de forma conjunta a la hora de planificar y diseñar el modelo urbanístico más conveniente para un determinado territorio.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al valorar la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón», tendrá en consideración los posicionamientos jurisprudenciales previos (cita una sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2007, entre otras) en relación a la potestad de planeamiento urbanístico y su carácter discrecional, que se materializa en el ejercicio del legítimo *ius variandi* que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo (Fundamento Jurídico Quinto). Sin embargo, lógicamente, la potestad urbanística de planeamiento es discrecional pero en ningún caso arbitraria, ya que deben observarse en su ejercicio los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución, por lo que su ejercicio puede ser objeto de control judicial. El TSJ incidirá en la fórmula de control de la potestad discrecional de planeamiento, señalando que *«el éxito alegatorio argumental frente al ejercicio de tal potestad, en casos concretos y determinados, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error; o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad y la seguridad jurídicas, o con desviación de poder, o falta de motivación en la toma de sus decisiones»*. La clave para el control de la discrecionalidad en el planeamiento radica, como señala la jurisprudencia, en la prueba que demuestre, fundamentalmente, la falta de suficiente motivación o la desviación de poder.

Para comprobar si la modificación puntual que aquí analizamos ha sido ilegal por arbitraria, o consecuencia directa de un Protocolo de intenciones y un Convenio patrimonial previos, como señala la Asociación demandante, el TSJ de Madrid analizará la «Memoria» de la modificación, resaltando la suficiencia de los argumentos y motivos que justifican la adopción de la decisión planificadora. Una vez analizada la motivación contenida en la «Memoria» de la modificación puntual del PGOU de Madrid, el Tribunal señalará que *«esta Sala no aprecia la existencia de la desviación de poder alegada por la parte recurrente, pues la modificación puntual responde, y así se justifica en los razonamientos expuestos, al “ius variandi” que forma parte del ejercicio de la potestad de planeamiento que legalmente corresponde a las Administraciones públicas demandadas, las cuales motivan la necesidad de dicha modificación en orden a dar un nuevo desarrollo urbanístico a ese ámbito so-*

bre el que la misma se proyecta, sin que en ningún caso se haya vinculado esa decisión a un protocolo de intenciones y a un convenio urbanístico suscritos con los propietarios de los terrenos», no resultando de aplicación el artículo 245 de la Ley de Suelo de Madrid. Después de continuar detallando la motivación suficiente del planeamiento y su adecuación a la normativa de suelo y urbanística, el Tribunal apostillará que en el presente supuesto las demandadas han ejercido legalmente la «potestad urbanística caracterizada por la discrecionalidad del “ius variandi” que la preside», opción urbanística subjetiva de las Administraciones competentes con la que la Asociación demandante «podrá estar o no de acuerdo, pero en ningún caso se ha probado que dicha potestad se haya ejercido de forma arbitraria o para fines distintos a los de planificar la ciudad». En suma, al no probar la Asociación demandante el ilegal ejercicio de la potestad de planeamiento por el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, habiendo valorado además el TSJ la adecuada motivación de la decisión discrecional contenida en la «Memoria» de la modificación puntual del PGOU, se declara la adecuación a Derecho de la opción de planeamiento elegida por las Administraciones demandadas para el ámbito «Mahou-Vicente Calderón». La modificación puntual realizada y aprobada definitivamente sí obedece a razones de interés general que se deben perseguir con la potestad de planeamiento.

C) *Las limitaciones de edificabilidad y aprovechamiento urbanístico. La anulación parcial de la modificación puntual del PGOU de Madrid*

El artículo 39.8 de la Ley de Suelo de Madrid, tras la reforma operada por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes y Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, establece una serie de limitaciones de edificabilidad y aprovechamiento urbanístico en los nuevos planeamientos que se desarrollen en la Comunidad de Madrid. A este respecto, el precepto que aquí interesa determina textualmente que «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables». El artículo es claro al establecer la limitación de altura y edificabilidad de «tres plantas más ático», aunque también fija una excepción a la regla general señalando que «no obs-

tante lo anterior, *los Ayuntamientos podrán autorizar la construcción de edificios singulares con una altura superior a la indicada en el párrafo primero, cuando concurren circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas*. Cuando esta autorización suponga la modificación del planeamiento vigente, será preciso el informe previo y favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid»²⁹.

La modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón» aprobada rebasa ampliamente la limitación de alturas, edificabilidad y aprovechamiento urbanístico establecida en el primer inciso del artículo 39.8 de la Ley de Suelo de Madrid. Precisamente por esta razón, en la «Memoria» de la modificación puntual se vino a motivar y justificar intensamente que en el desarrollo urbanístico del ámbito «Mahou-Vicente Calderón» cabe la excepción a la regla general de edificabilidad y altura permitida por el segundo párrafo del artículo 39.8. A este respecto, en el apartado de la «Memoria» de la modificación del planeamiento dedicada «a las características de la edificación» en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón» se dice textualmente que «dadas las circunstancias especiales que se establecen en el ámbito, debido a los parámetros adoptados de edificabilidad (homogéneos con las transformaciones urbanísticas del entorno) y de cesiones de suelo para redes públicas, las edificaciones que resulten de la ordenación pormenorizada, a establecer en el planeamiento de desarrollo de esta Modificación Puntual del Plan General, tendrán un carácter singular sobre una nueva trama urbana y reforzarán la vocación de centralidad del ámbito en el conjunto del proyecto Madrid-Río por sus características arquitectónicas, tanto tipológicas como volumétricas». Según el propio texto de la «Memoria», las razones que acaban de señalarse suponen el cumplimiento de las condiciones de especialidad establecidas en el artículo 39.8, párrafo segundo, de la Ley de Suelo de Madrid, con lo que cabe superar la altura de referencia de las edificaciones que en dicho artículo se fija en la modificación puntual del PGOU realizada. Además, la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid había informado favorablemente la modificación del planeamiento en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón», tal y como exige el artículo 39.8 de la Ley de Suelo de Madrid.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras analizar de manera intensa la motivación de la excepcionalidad de altura contenida en la

²⁹ En el preámbulo de la Ley se estableció, asimismo, la justificación de la citada limitación de altura al señalarse que «una de las principales novedades introducidas por la presente Ley es la limitación a tres alturas más ático en la construcción de los nuevos desarrollos urbanísticos, con el fin de impulsar un nuevo modelo de ciudad más humano y de acabar con el urbanismo que ya no se corresponde con el desarrollo y con las aspiraciones de calidad de vida de la actual sociedad madrileña».

«Memoria» de la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón», determinará que *«en ningún caso, (...) la citada justificación contenida en la modificación puede suplir el requisito exigido por el segundo párrafo del artículo 39.8 de la LSM para excepcionar en todo el ámbito de actuación el límite general de edificabilidad establecido por el párrafo primero de dicho precepto legal. Y ello porque esta norma dispone con claridad que esa excepción solo es aplicable a la construcción de edificios singulares, lo cual obviamente colisiona con permitir edificar por encima de ese límite legal en todo el ámbito, pues esa autorización a edificar por encima de dicho límite se circunscribe a los edificios singulares, es decir, individuales y con unas características especiales que permita definirlos como emblemáticos; y en tal sentido ha de ir dirigida la motivación que justifique tal excepción y el informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid»*. De esta manera, la excepcionalidad que quiebre la regla general de limitación de altura establecida en el artículo 39.8 de la Ley de Suelo de Madrid «parte del presupuesto previo de que esas características especiales solo cabe motivarlas en edificios singulares», y no en todo el ámbito de un desarrollo urbanístico.

El posicionamiento del TSJ de Madrid, según su propio pronunciamiento, «no supone que no se puedan autorizar edificaciones en el ámbito objeto de la presente modificación puntual, sino que *la altura de dichas edificaciones no puede con carácter general superar ese límite legal expuesto; con la única excepción de esos edificios singulares (...) a través de una motivación individual por edificio de esas circunstancias especiales (...)* y con el citado informe favorable de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid». En consecuencia, se procede a anular por no ser conforme a Derecho la edificabilidad autorizada en altura por encima de las tres plantas más ático, incluida la planta baja, para el ámbito «Mahou-Vicente Calderón».

4. *La situación actual de la operación urbanística en el sector del Estadio Vicente Calderón de Madrid. Posibles soluciones*

Como acabamos de comprobar, el TSJ de Madrid anula parcialmente la modificación puntual del PGOU de Madrid en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón», estableciendo que en dicho sector rige la limitación de edificabilidad y aprovechamiento urbanístico establecida en el artículo 39.8 de la Ley de Suelo de Madrid, de forma que en el desarrollo urbanístico de la ciudad en el citado ámbito «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja,

plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables». Al parecer, el Ayuntamiento de Madrid ha presentado recurso de casación del fallo del TSJ de Madrid ante el Tribunal Supremo, basado en la falta de motivación de la sentencia para anular parcialmente la modificación urbanística del PGOU de Madrid en lo relativo a la limitación de altura de las edificaciones³⁰. La Comunidad de Madrid, legisladora de la limitación legal de alturas, edificabilidad y aprovechamiento urbanístico, parece que no presentará recurso de casación a la STSJ de Madrid, y el Ayuntamiento ha optado por paralizar el desarrollo urbanístico del ámbito «Mahou-Vicente Calderón» hasta que el Tribunal Supremo no se pronuncie³¹.

Una vez expuesta la situación actual, que parece que deja en suspenso la operación urbanística hasta que no se pronuncie el Tribunal Supremo, lo que puede suponer la espera durante unos cuantos años, cabe proponer alguna solución a la problemática planteada. La modificación puntual que se aprobó y que ha sido anulada parcialmente por el TSJ parece resultar, por sus características, ventajas e infraestructuras, beneficiosa para la ciudad de Madrid y acorde al modelo urbanístico propio de la capital, que se basa en buena medida en la construcción de torres y edificaciones en altura muy superior a las «tres plantas más ático», fijada por la Ley de Suelo de Madrid. En este sentido, el legislador madrileño debería repensar el carácter general de la limitación de edificabilidad y aprovechamiento urbanístico contenido en la Ley de Suelo de Madrid (aplicable a todas las ciudades de la Comunidad de Madrid), puesto que no es igual ni comparable el desarrollo de la ciudad de Madrid al del resto de ciudades de la Comunidad. Asimismo, parece no tener sentido construir por imperativo legal en el ámbito «Mahou-Vicente Calderón» edificios de altura no superior a «tres plantas más ático» cuando las características del entorno urbano de ese sector puedan ser diferentes y contemplar edificaciones con alturas muy superiores.

Evidentemente, la solución a esta problemática pasa por modificar la legislación de suelo y urbanística de Madrid, dando racionalidad

³⁰ Conforme a los comunicados de prensa del propio Consistorio: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-madrid-recurre-supremo-fallo-calderon-considerar-ley-regional-no-afecta-operacion-20120216122418.html>. Fecha de consulta: 15.03.2012.

³¹ Según declaraciones en prensa de los responsables de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento: <http://www.madridiario.es/2012/Febrero/madrid/213704/operacion-mahou-paralizada-tribunal-supremoprint.html>. Fecha de consulta: 15.03.2012.

a la normativa y permitiendo que los desarrollos urbanísticos de las ciudades sean acordes a su propio modelo urbanístico. Podría discutirse si el modelo de ciudad dispersa es mejor o peor que el modelo de ciudad compacta y en altura, pero lo que en ningún caso parecería razonable sería contemplar ambos modelos en sectores de desarrollo urbanístico próximos, y menos por imperativo legal. En definitiva, la Comunidad de Madrid debería proceder a modificar su legislación urbanística y de suelo de manera que recoja las particularidades de desarrollo de la ciudad de Madrid, no rompiendo la uniformidad de su modelo urbanístico característico. Incluso sería deseable que Madrid, por su singularidad, disponga de un título o capítulo específico de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid que tenga en cuenta la singularidad del modelo de desarrollo de la capital de España. Esperar a la respuesta del Tribunal Supremo puede generar la paralización definitiva o durante muchos años de esta operación urbanística que parece resultar ventajosa para Madrid, por lo que dicha solución no es la más acertada³².

V. CONCLUSIÓN

En este trabajo de crónica jurisprudencial hemos podido comprobar algunas curiosidades, contradicciones e incumplimientos judiciales que se presentan en las operaciones urbanísticas relacionadas con el fútbol. El interés que despierta el fútbol y la visión favorable de la sociedad en general hacia las operaciones que puedan beneficiarlo ocasionan perturbaciones en la normal aplicación del Derecho administrativo. Los tres supuestos examinados y la pretensión final de sus operaciones urbanísticas resultan o han resultado muy beneficiosas tanto para la Real Federación Española de Fútbol como para el Real Madrid y el Atlético de Madrid, de forma que la ciudadanía asume con normalidad las mismas e incluso se muestra partidaria de ellas. No obstante, sería deseable que la «bendición» social y ciudadana de las operaciones urbanístico-deportivas en general fuese acompañada de rigor por parte de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones administrativas, pues gran parte de la problemática suscitada en estos

³² Recientemente, el Club Atlético de Madrid ha sufrido un nuevo revés judicial con la sentencia del TSJ de Madrid 164/2012, que declara nulo de pleno derecho el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 27 de noviembre de 2008 en base al cual se ajustaba el planeamiento urbanístico de la ciudad de Alcorcón con el objetivo de construir en ella la Ciudad Deportiva del Atlético de Madrid. El recurso contencioso-administrativo se interpuso por AEDEMAT-Ecologistas en Acción.

asuntos podría haberse solventado con mayor análisis jurídico y menor celeridad a la hora de culminar las operaciones. Las prisas son malas compañeras, aunque se trate de fútbol y, en menor medida, de Derecho administrativo. Tan importante es el respaldo social como el legal, no debiéndose legitimar ciertas operaciones por sus beneficios si en las mismas se vulnera, a veces deliberadamente, el Derecho aplicable.