

REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PLANES URBANÍSTICOS: A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID DE 11 DE MAYO DE 2012 (CIUDAD DEPORTIVA DEL ATLÉTICO DE MADRID)

XIMENA LAZO VITORIA
Profesora Titular Interina de Derecho Administrativo
Universidad de Alcalá

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ORIGEN DEL RECURSO: EL ALZAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PARCIAL DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ALCORCÓN.—III. LAS LÍNEAS DE DISCUSIÓN QUE PLANTEA EL CASO Y EL CRITERIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID.—IV. EL FUTURO DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL DISTRITO NORTE DE ALCORCÓN: 1. *La procedencia del recurso de casación ante el Tribunal Supremo*. 2. *Nuevo procedimiento de revisión del planeamiento urbanístico local*.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este trabajo analiza la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de mayo de 2012 que anula la alteración urbanística proyectada para el 40% del término municipal de Alcorcón. Se formulan algunas consideraciones generales acerca de los recientes cambios en la legislación urbanística madrileña y de la interpretación extensiva del Tribunal Supremo sobre el artículo 86.4 Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Palabras clave: planeamiento urbanístico; revisión; interpretación amplia artículo 86.4 Ley 29/1998.

ABSTRACT

This paper analyses the ruling of the Madrid High Court of Justice of 11th May 2012 which revokes the projected urban alteration which affects 40% of the territory of Alcorcón. It makes some general considerations about recent changes in urban planning legislation in Madrid and the extensive interpretation of the Supreme Court about the article 86.4 Law 29/1998 regulating administrative courts.

Key words: urban planning procedures; revision; extensive interpretation article 86.4 Law 29/1998.

I. INTRODUCCIÓN

La sentencia objeto de este comentario declaró nulo de pleno derecho el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante el cual se aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón¹. La aprobación se refería concretamente a la nueva ordenación urbanística prevista para el denominado Distrito Norte de dicho término municipal. Se trata de un sector muy extenso —abarca una superficie total de 12.319.414 metros cuadrados de terreno, que alcanzan el 40% de todo el término municipal²—, con suelo no urbanizable predominante antes de la revisión. Ésta contempla una importante reclasificación del suelo (pasando de no urbanizable a urbanizable) con destino, entre otras cosas, a la edificación de 24.000 viviendas y a la construcción de la futura ciudad deportiva del club de fútbol Atlético de Madrid (140 hectáreas)³. Sin perjuicio de lo anterior, el Distrito Norte ha sido señalado también como una de las localizaciones preferidas para emplazar el complejo turístico Las Vegas Sand-España, popularmente conocido como proyecto «Eurovegas»⁴.

La STSJ de Madrid analiza, entre otros aspectos, el alcance de la potestad de revisión, la naturaleza jurídica de la aprobación provisional y la validez de los convenios urbanísticos a la luz de la evolución normativa madrileña, así como la posibilidad de que una corporación local pueda desistir del modelo territorial propuesto. Cabe puntualizar que dicho examen abarca un horizonte temporal amplísimo —sólo la fase de aprobación definitiva se prolongó durante casi una década (enero 1999 a noviembre 2008)—, lo que conduce necesariamente a dilucidar también qué legislación resulta aplicable al caso, dados los cambios producidos en la legislación madrileña durante el citado período, en virtud de los cuales la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, fue sustituida (parcialmente) por la

¹ Véase sentencia 164/2012 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de mayo de 2012, ponente D. F. Canabal Conejos (número de recurso 142/2009, procedimiento ordinario), estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por AEDENAT-Ecologistas en Acción con fecha 17 de febrero de 2009.

² Fuente: <http://www.ayto-alcorcon.es/portal/vivienda/distritonorte>.

³ *Ibidem*.

⁴ Véase, por ejemplo, «Adelson apuesta por Alcorcón», <http://www.larazon.es/noticia/3353-adelson-apuesta-por-alcorcon>.

Para un análisis de la incidencia que podría tener el citado proyecto, véase C. FERNÁNDEZ RAMÍREZ *et al.*, «Impacto territorial y ambiental del proyecto de Euro Vegas», ponencia presentada en el Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) 2012, <http://www.conama11.vsf.es/conama10/download/files/conama11/CT%202010/1896705778.pdf>.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y esta última ha sido objeto, a su vez, de varias modificaciones posteriores.

II. EL ORIGEN DEL RECURSO: EL ALZAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PARCIAL DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA DE LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ALCORCÓN

Mediante Acuerdo de 14 de enero de 1999, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la *revisión* del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón. Sin embargo, dicha aprobación no fue completa porque la ordenación prevista para ciertos ámbitos y algunas determinaciones quedaron en suspenso, a la espera de que se subsanaran las deficiencias puestas de manifiesto por la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid⁵. Dichas deficiencias, muy numerosas por cierto, afectaban a determinaciones de carácter general, a normas urbanísticas, a la clasificación del suelo urbano y urbanizable, a los sistemas generales, al estudio económico-financiero y a la ausencia de determinados informes sectoriales. Posteriormente, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó *mantener la suspensión* respecto de determinados ámbitos y actuaciones (los individualizados en el Fundamento Jurídico 6.º, punto 2, del fallo) al estimar que, respecto de los mismos, el Ayuntamiento de Alcorcón no había introducido los criterios de corrección que la Administración autonómica le había señalado⁶. En lo subsiguiente, la tramitación de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón no difiere de lo que antes se ha relatado: así, casi tres años después, concretamente el 24 de enero de 2002, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó (por tercera vez) *reiterar la suspensión*, aplazando nuevamente la aprobación definitiva de la ordenación del sector objeto de discrepancia⁷, y lo mismo tuvo lugar el 28 de marzo de 2003⁸, sobre la base de un nuevo in-

⁵ Véase Informe elaborado por la citada Dirección General de fecha 14 de diciembre de 1998.

⁶ Este segundo Acuerdo se produjo dos meses después que el primero (25 de marzo de 1999).

⁷ Según un nuevo Informe de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional fechado el 16 de enero de 2002.

⁸ Cabe puntualizar, no obstante, que dicha fecha corresponde a la propuesta desfavorable (de la aprobación definitiva) formulada por la Comisión de Urbanismo de Madrid. La sentencia objeto de comentario no especifica la fecha del respectivo Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (si es que lo hubo): sólo hay constancia de la devolución del expediente al Ayuntamiento a petición del alcalde de Alcorcón.

forme negativo de la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional.

Como ya se ha adelantado, la discrepancia entre ambas Administraciones territoriales se refiere concretamente a la ordenación urbanística proyectada por el Ayuntamiento de Alcorcón para la zona denominada «Distrito Norte» del citado término municipal. Según dan cuenta los informes de la Dirección General de Urbanismo a los que antes se ha hecho alusión, el desarrollo urbanístico previsto para el Distrito Norte contemplaba un uso residencial muy intenso —alrededor de 33.000 viviendas, por transformación de un sector de suelo no urbanizable (cantidad que incrementaba a las ya previstas por el Plan General, por reserva de suelo urbanizable programado y no programado: alrededor de 9.000 viviendas)—, así como una alta edificabilidad de usos terciarios y dotacionales privados. A juicio de la Administración autonómica, dicha propuesta excedía las necesidades de desarrollo del municipio, las cuales resultaban suficientemente satisfechas con el techo de viviendas contemplado en la revisión para el suelo urbanizable. Dicha ordenación, se añade, «condicionaba e hipotecaba» el crecimiento urbanístico de los municipios limítrofes ya que el Distrito Norte, por su envergadura (agota el suelo disponible) y situación estratégica (una franja de suelo rústico libre localizado entre varios municipios), debía ser considerado como zona de interés supralocal y, por lo mismo, sus determinaciones urbanísticas debían ser consensuadas entre las diversas Administraciones locales implicadas (Ayuntamientos de Alcorcón, Boadilla del Monte, Leganés, Madrid y Villaviciosa de Odón), así como por la propia Comunidad de Madrid)⁹.

A fines de 2003, el Pleno del Ayuntamiento de Alcorcón decide emprender un nuevo camino para lograr que su propuesta de desarrollo urbanístico salga adelante. Por un lado, acuerda dejar sin efecto todos los acuerdos plenarios desde junio de 1999 hasta mayo de 2003 (referidos al sector cuestionado), con la finalidad de llevar a cabo un nuevo estudio del respectivo ámbito, y, por otro, entre diciembre de 2005 y enero del año siguiente suscribe un convenio de planeamiento y gestión urbanística y un protocolo de intenciones para el desarrollo del ámbito Alcorcón Área Norte. Dicho protocolo fue suscrito entre el Ayuntamiento de Alcorcón, la Comunidad de Madrid, los propietarios del

⁹ En definitiva, concluye el Informe de 2003, era preciso coordinar los intereses de los distintos municipios con el objeto de responder a las nuevas demandas de población, a las necesidades de vivienda social y de las dotaciones y servicios necesarios de transporte, comunicación, equipamientos educativos y asistenciales, sin que el desarrollo del ámbito fuera procedente a través de la iniciativa privada en exclusiva ni a través de una sola Administración, requiriendo la intervención de otras Administraciones municipales, en cuanto a la coordinación de sus intereses, y de la Comunidad de Madrid, en cuanto a sus competencias.

suelo y el club Atlético de Madrid. Sobre la base de tales documentos, el Ayuntamiento de Alcorcón elaboró una nueva propuesta de ordenación urbanística del Área Norte, la cual, tras varios avatares, recibe la aprobación definitiva por parte de la Comunidad de Madrid. Ello tiene lugar mediante Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 del Consejo de Gobierno de la CAM (que es el acto impugnado), por el que se aprueba definitivamente la revisión del PGOU de Alcorcón Distrito Norte. En lo sustancial, el suelo ordenado definitivamente (Distrito Norte) pasa a clasificarse como *suelo urbanizable programado*, fijándose para el mismo el siguiente destino: 40% de edificabilidad residencial, 40% de edificabilidad de usos económicos y otros (no especificados en el fallo) y el 20% restante a definir en función del interés general y la demanda de mercado.

III. LAS LÍNEAS DE DISCUSIÓN QUE PLANTEA EL CASO Y EL CRITERIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

La lectura del *iter* seguido por la iniciativa local sugiere varios interrogantes. El primero dice relación con la motivación de los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. En concreto, cabe preguntarse: ¿qué ha cambiado en la propuesta de ordenación del Ayuntamiento de Alcorcón que ha provocado, a su vez, un cambio de criterio en la Administración autonómica? En segundo lugar, durante la tramitación de la revisión del PGOU de 1999 del Ayuntamiento de Alcorcón tuvo lugar un cambio de legislación urbanística de Madrid (la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, fue reemplazada por la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid), y esta última, por su parte, fue modificada años más tarde con el objeto precisamente de reformar, entre otros aspectos, el régimen jurídico aplicable a la revisión de los planes urbanísticos, así como para prohibir la celebración de los denominados convenios urbanísticos de planeamiento. En este contexto es preciso determinar qué legislación resulta aplicable a la revisión del PGOU de Alcorcón y, en particular, si la antes citada prohibición afectaba o no al convenio suscrito por el ente local, la Comunidad de Madrid, los propietarios del suelo y el club Atlético de Madrid. En tercer lugar, ¿qué valor jurídico tiene la decisión municipal de dejar sin efecto todos los acuerdos plenarios sobre subsanación de la revisión del PGOU y la aprobación de una nueva propuesta? Y, en fin, ¿debe entenderse que se trata del mismo procedimiento de revisión o más bien que la entidad local ha procedido a actuar *ex novo* la potestad de planeamiento?

Partiendo de este último aspecto, cabe señalar que en un pronunciamiento anterior el propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid había considerado válido el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Alcorcón de 2003 que dejó sin efecto todos los acuerdos plenarios anteriores, desde junio de 1999 hasta mayo de 2003, relativos a la subsanación de deficiencias del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón de 1999¹⁰. En la citada sentencia se afirma que la revocación de tales acuerdos no puede ser interpretada como una renuncia del Ayuntamiento a ordenar su territorio municipal, sino más bien como la afirmación de que tal ordenación no es posible sin una previa coordinación con las demás Administraciones públicas interesadas. Dicho en los términos empleados por el Tribunal, las consideraciones anteriores han llevado al Ayuntamiento a concluir que «desatendiendo las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, *sin la previa coordinación* con la Comunidad de Madrid y con los Ayuntamientos limítrofes y sin considerar definitivamente los intereses representados por todos ellos, no le sería jurídicamente posible lograr la aprobación definitiva de *ningún modelo territorial* que pudiera diseñar para tales ámbitos...» (FJ 5.º *in fine*).

De lo anterior se deduce que la localización y las dimensiones del respectivo ámbito de actuación son los elementos que impiden al Ayuntamiento realizar una ordenación unilateral del mismo y que exigen que sus determinaciones tomen en consideración los intereses y necesidades de los territorios colindantes y la coherencia de todos ellos con el nivel regional. Es éste el argumento fundamental de los acuerdos de suspensión autonómicos a los que antes nos hemos referido, y es también el que, como ha quedado dicho, se toma en consideración por el Pleno del Ayuntamiento de Alcorcón para no insistir en su propuesta de revisión del PGOU.

Siguiendo la lógica anterior, cabría preguntarse si la nueva propuesta formulada por el ente local (30 de julio de 2008) y el correspondiente acto de aprobación definitiva autonómico (27 de noviembre de 2008) cumplen o no con los requerimientos antes mencionados. La respuesta a ambos interrogantes debe ser, por fuerza, negativa. Lamentablemente, la sentencia de mayo de 2012 no ahonda en este importantísimo aspecto, sino que se limita a emplearlo como argumento

¹⁰ Véase STSJ de Madrid 1204/2008, de 10 de julio, ponente doña F. Rosas Carrión (número de recurso 2018/2004, procedimiento ordinario), por la cual se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Alcorca, S.A. Dicha sentencia estima que siendo la aprobación provisional «un acto de trámite no favorable, en la medida en que no crea derechos ni elimina los obstáculos al ejercicio de un derecho preexistente, puede ser revocada, al amparo del artículo 105 Ley 30/1992, sin necesidad de acudir a los procedimientos establecidos en los artículos 102 y 103 del citado texto legal...» (FJ 4.º).

puramente formal para valorar la corrección del *iter* procedimental seguido por la iniciativa. Constata el Tribunal que «el Ayuntamiento *desistió* de su primitiva concepción de la zona» y que, por su parte, la Comunidad aprobó la revisión «*fuera de sus primigenias concepciones relativas al interés local*» (FJ 7.º, cursiva nuestra). Además, dadas las fechas de tales acuerdos (aprobación provisional y definitiva), no resultaba aplicable la legislación precedente, sino la ya vigente entonces Ley 9/2001. No es que entre una y otra regulación existan diferencias sustanciales —arts. 48 Ley 9/1995 y 57.e) Ley 9/2001—, puesto que ambas exigen, en efecto, que el Ayuntamiento apruebe provisionalmente la respectiva propuesta —trámite esencial que la sentencia, como más adelante se verá, da por no cumplido— antes de su remisión a la Administración autonómica¹¹. La segunda oportunidad en que el Tribunal se pronuncia sobre el indicado aspecto (en la parte final de la sentencia y con fuerza de *ratio decidendi*) da un paso más en la argumentación refiriéndose, ahora sí, al aspecto de la motivación. Afirma el Tribunal que «si el Ayuntamiento desistió de su voluntad de revisar el Plan bajo las determinaciones del aplazamiento, se sometió en su *nuevo ejercicio* de la potestad planificadora a las determinaciones de la Ley 9/2001 por lo que en ningún caso se podía, por la Comunidad [de Madrid], *alzar un aplazamiento fundamentado en motivos distintos de los en su día advertidos como elementos de la suspensión*»¹².

El otro aspecto sobre el que descansa el fallo se refiere a los convenios de planeamiento suscritos por el Ayuntamiento de Alcorcón (tras la revocación de sus acuerdos previos) y su incidencia sobre la nueva ordenación del Distrito Norte. A este respecto cabe recordar que la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, modificó la Ley del Suelo de la CAM de 2001 con la finalidad de prohibir precisamente dichos convenios. En efecto, el artículo 245 de la LSM, bajo la rúbrica «Nulidad de los convenios urbanísticos de planeamiento», declara 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 ce-

¹¹ A juicio del Tribunal, es necesario clarificar si se ha producido o no la citada aprobación provisional —Fundamento Jurídico 7.º, letra a), pág. 21, de la sentencia—, y para dilucidar dicho aspecto repasa (quizás de modo innecesario) la jurisprudencia acerca de la naturaleza jurídica de la aprobación provisional y la evolución de la citada doctrina en lo relativo a la aprobación autonómica (véanse págs. 21 a 25 del fallo).

¹² Fundamento Jurídico 7.º *in fine* (pág. 31) de la sentencia.

sión 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». Y, lo que es más importante, la citada modificación *ya se encontraba* en vigor al momento de tramitarse los convenios de planeamiento entre el Ayuntamiento de Alcorcón, la Comunidad de Madrid y los respectivos propietarios del suelo, tal y como se encarga de reiterar el Tribunal a lo largo de la sentencia¹³. Precisamente sobre la base de dichos convenios, el Ayuntamiento acuerda (en julio de 2008) para su elevación a definitivo un «documento técnico de rectificación para la aprobación del PGOU en el ámbito Alcorcón Área Norte», la cual, efectivamente, se adopta unos meses más tarde. A juicio del Tribunal, la conexión entre los citados acuerdos y el documento técnico subsiguiente permite afirmar que en realidad *no ha existido aprobación provisional*, y ello, añade, «quizás sea porque el consistorio y la Comunidad parten de considerar que los convenios de planeamiento y gestión no necesitan de dicho trámite» (FJ 7.º).

Todos estos razonamientos conducen al Tribunal a concluir que la actuación de las Administraciones ha vulnerado el procedimiento de revisión establecido en la legislación aplicable (Ley 9/2001) y, además, dado que la voluntad planificadora «se fundamenta en la celebración de convenios de planeamiento expresamente prohibidos, la quiebra del procedimiento es absoluta». La Comunidad de Madrid, declara la sentencia, «debió denegar el alzamiento y la aprobación de la revisión del concreto ámbito afectado y ordenar que la misma se verificara a través de los trámites establecidos en los arts. 67 y ss. de dicha Ley puesto que su decisión *no puede separarse* de los criterios de legalidad a los que nos hemos referido con ocasión de analizar la tramitación bifásica del ejercicio de la potestad de planeamiento conforme a los procedimientos de revisión de los Planes Generales que *obvian todas las recurridas* y que en su conjunto delimitan la existencia de un vicio de nulidad (de pleno derecho) del art. 62.1.e) de la Ley 30/1992» (FJ 7.º *in fine*). Un reproche, en suma, que va mucho más allá de un mero defecto de forma¹⁴: se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, vulnerándose, además, la coherencia y razonabilidad de los motivos que deben acompañar a toda alteración del uso del suelo.

¹³ Véase Fundamento Jurídico 7.º, puntos 3 y 5.

¹⁴ Tal y como acertadamente subraya J. TEJEDOR BIELSA, «Eurovegas y los defectos de forma», <http://administracionpublica.com/eurovegas/#more-5512>.

IV. EL FUTURO DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL DISTRITO NORTE DE ALCORCÓN

Aunque no concierne estrictamente al pronunciamiento judicial que aquí se analiza, cabe preguntarse por el curso subsiguiente de la cuestión, pudiendo distinguirse, al efecto, las siguientes situaciones.

1. *La procedencia del recurso de casación ante el Tribunal Supremo*

Por un lado, debe destacarse que tanto la Administración autonómica como el Ayuntamiento de Alcorcón han anunciado la presentación de sendos recursos contra la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Madrid¹⁵. Salvo que se solicite la ejecución provisional de la sentencia prestando, en su caso, la respectiva caución (art. 91 Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), el Ayuntamiento podría llevar adelante la ordenación proyectada, con todo lo que ello supone. En todo caso, cabe recordar que, según establece el artículo 86.4 Ley 29/1998, el recurso de casación deberá fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o comunitario que hayan sido relevantes y determinantes del fallo recurrido y siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la sala sentenciadora¹⁶. Y ésta es una limitación que difícilmente parece superable en este caso porque la decisión del Tribunal Superior de Justicia se basa exclusivamente en Derecho autonómico: concretamente, en las dos leyes urbanísticas aprobadas por la Comunidad de Madrid en los últimos tiempos.

Es cierto, sin embargo que la sentencia cita una norma estatal (art. 16.3 Ley del Suelo) a propósito del análisis de la validez o invalidez de los convenios urbanísticos suscritos por el Ayuntamiento de Alcorcón. Pero se trata, en mi parecer, de una mención o cita meramente explicativa con el fin de dar una mayor claridad a la argumentación judicial, pero sin que dicha mención se integre en la *ratio decidendi*. Re-

¹⁵ Así lo anunció la Comunidad de Madrid el mismo día en que se hizo pública la sentencia; vid. <http://www.europapress.es/madrid/noticia-comunidad-recurrira-sentencia-tsjm-contraciudad-deportiva-atletico-madrid-alcorcon-20120525174530.html>. Lo propio hacía el alcalde del Ayuntamiento de Alcorcón (según recoge la versión digital del periódico *El País* de 27 de mayo), al declarar que «se van a adoptar todas las medidas para que Eurovegas no peligre, al igual que el proyecto de la ciudad deportiva del Atlético». Cfr. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/25/madrid/1337949418_112681.html.

¹⁶ Recuérdese, además, que el citado texto legal exige que en el escrito de preparación del recurso de casación «habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia» (art. 89.2).

cuerda el Tribunal que es la legislación madrileña la que prohíbe la celebración de convenios urbanísticos. El artículo 245 LSM así lo afirma categóricamente, lo que no quita para que la parte final del citado precepto autonómico coincida «básicamente» con lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley del Suelo estatal. Pero sin olvidar que «en lo que aquí interesa, y tal y como expresamos en nuestra sentencia de 25 de marzo de 2011 es el primero [es decir, el precepto autonómico] el que impide categóricamente los convenios urbanísticos de planeamiento y por decirlo sin tapujos, no admite siquiera transitoriamente al amparo de la disposición transitoria tercera, apartado 2 de la LSM, los suscritos con anterioridad a la Ley autonómica 3/2007...». En realidad, la norma autonómica «coincide básicamente», en palabras del Tribunal Superior de Justicia, pero *no es idéntica* a la estatal, sino sensiblemente más amplia en su alcance: ésta declara la nulidad de pleno derecho de las cláusulas convencionales, pero sólo en el caso de que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas de las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados; en tanto que la norma madrileña prohíbe, con carácter general, la celebración de todo convenio urbanístico de planeamiento, contemple o no deberes más gravosos para los propietarios. Por lo demás, es claro que el fallo judicial no descansa en la eventual existencia de una cláusula «abusiva», ni tampoco cita o aplica doctrina jurisprudencial alguna relativa al artículo 16.3 del TRLS de 2008; al contrario, la *ratio decidendi* es pura y simplemente la celebración de un convenio de planeamiento (prohibido por la ley autonómica), en sustitución (ilegal) del procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico madrileño para la revisión de los planes urbanísticos.

Tales aspectos del razonamiento judicial que ahora nos ocupa son relevantes y merecen destacarse, dado que no faltan pronunciamientos del Tribunal Supremo que, en ocasiones, efectúan una interpretación extensiva de la limitación contenida en el artículo 86.4 Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (infracción de normas de Derecho estatal o comunitario relevantes y determinantes del fallo recurrido y siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la sala sentenciadora). Así, se ha declarado que si el contenido de un precepto de Derecho autonómico es idéntico al de un precepto de Derecho estatal (básico), puede invocarse como motivo de casación la infracción de la jurisprudencia recaída en interpretación de este último¹⁷. Afirma el Tribunal Supremo que

¹⁷ En esta línea se pueden citar, entre otros, los siguientes pronunciamientos del Tribunal Supremo: a) Sentencia de 24 de mayo de 2004, magistrado ponente D. R. Enríquez Sancho (número de recurso 5487/2001). En este caso se denuncia la infracción del artículo 199

«dicha doctrina [la que interpreta la norma básica estatal] no desaparece por la existencia del Derecho Autonómico ni pierde su valor de complementar el ordenamiento jurídico que le otorga el artículo 1.º.1 del Código Civil, por lo que ha de ser tenida en cuenta como criterio de interpretación de las normas de Derecho Autonómico que se hayan limitado a transcribir, como con frecuencia sucede, otras normas preexistentes de Derecho Estatal»¹⁸.

2. Nuevo procedimiento de revisión del planeamiento urbanístico local

La otra vía para llevar adelante la ordenación del sector Distrito Norte sería, lógicamente, la iniciación de un procedimiento de reforma acorde con la normativa urbanística y de ordenación del territorio madrileña¹⁹. Una legislación que, por cierto, ha experimentado cambios sustanciales en los últimos dos o tres años; por ejemplo, en lo que respecta al contenido de los conceptos de revisión y modificación del planeamiento urbanístico²⁰. Como es sabido, por revisión se ha entendido tradicionalmente la reconsideración global del modelo territorial adoptado, mientras que el término «modificación» se ha reservado para la introducción de cambios aislados que, por lo mismo, no afectan a las líneas o elementos esenciales del planeamiento urbanístico²¹.

de la (entonces vigente) Ley 5/1999, de 25 de marzo, reguladora de la actividad urbanística de Aragón y de la doctrina legal recaída en interpretación del artículo 186.1 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, de contenido idéntico al precepto de Derecho autonómico. Los citados preceptos establecen que «el Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de licencias, órdenes de ejecución o instrumentos de ejecución y, consiguientemente, la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido de dichos actos o acuerdos constituya *manifiestamente* una infracción urbanística grave o muy grave», invocándose la violación de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo acerca del sentido y alcance de la expresión «manifiestamente» contenida en los preceptos citados. b) Sentencia de 31 de mayo de 2005, magistrado ponente D. S. Menéndez Pérez (número de recurso 3924/2002), limitaciones aplicables a los estudios de detalle establecidos por la legislación urbanística valenciana y por la Ley estatal del Suelo de 1976.

¹⁸ Vid. STS de 24 de mayo de 2004, citada en nota anterior.

¹⁹ De ser ello así, el instrumento de planeamiento que establezca, en su caso, una nueva ordenación para el Distrito Norte deberá someterse al procedimiento de evaluación ambiental, por exigirlo así la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (art. 12 y anexo I), y la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

²⁰ Una exposición del régimen jurídico de las citadas figuras puede verse en A. MENÉNDEZ REXACH y F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo blanch, Valencia, 2011, págs. 117 a 120.

²¹ Así, por ejemplo, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 dispone que la revisión del planeamiento consiste en «la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que inciden sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan». Para la doctrina, vid., por todos, F. LÓPEZ RAMÓN,

La legislación madrileña ha seguido de cerca esta concepción²², pero tras la reciente reforma de su Ley urbanística la distancia entre ambos conceptos se ha reducido considerablemente. Según el vigente artículo 67 del citado texto legal, «se entenderá por revisión de un plan general», simplemente, «la adopción de nuevos criterios que afecten a la totalidad del suelo del término municipal». Y decimos simplemente porque se ha suprimido la previsión según la cual «tendrán siempre el carácter de revisión las alteraciones que afecten a la coherencia conjunta de la ordenación desde la escala y el alcance propio del instrumento de que se trate y, *en todo caso, las que varíen la clasificación del suelo o disminuyan las superficies reservadas a espacios libres públicos*». Por su parte, el concepto de modificación mantiene su carácter residual («toda alteración del contenido de los Planes de Ordenación Urbanística no subsumible en el artículo anterior supondrá y requerirá su modificación»), pero admitiéndose ahora que mediante modificaciones puntuales se pueda alterar tanto la *clase como la categoría del suelo*. En suma, podría afirmarse que se ha producido un «trasvase» conceptual, con reducción semántica del concepto «revisión» en favor de la otra categoría de alteración del planeamiento urbanístico²³.

Junto a lo anterior cabe mencionar la excepción introducida a la regla del artículo 68.1 de la Ley del Suelo de Madrid, según la cual «cualquier alteración de las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística [revisión o modificación, por tanto] deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para su aprobación». Sin embargo, a partir del año 2010, dicha norma no es aplicable al supuesto establecido en el artículo 57.1.f) del citado texto legal. Como es sabido, el artículo 57 establece el procedimiento de aprobación, revisión o modificación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, previendo en la letra citada lo siguiente: «reglamentariamente se establecerá el procedimiento de tramitación de las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico cuando no supongan modificaciones sustanciales, no siéndoles de aplicación el procedi-

Introducción al Derecho Urbanístico, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 112; la revisión implica una «alteración sustancial del plan o de sus elementos sustanciales», mientras que la modificación comporta una alteración «aislada o simple, que afecta a elementos singulares del planeamiento».

²² Así, por ejemplo, la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la CAM, establecía que la revisión comporta «la *reconsideración total de la ordenación* establecida por los Planes territoriales y urbanísticos o de los elementos *fundamentales del modelo o solución* a que responda aquella ordenación, da lugar a y requiere la revisión de dichos Planes. En la revisión, la Administración pública competente ejercita de nuevo, en plenitud, la potestad de planeamiento» (art. 44, la cursiva es nuestra).

²³ A. MENÉNDEZ REXACH y F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Lecciones de Derecho Urbanístico...*, cit., pág. 119, consideran que tras la reforma se amplía considerablemente el contenido de la figura de la modificación de los planes urbanísticos.

miento establecido en el presente artículo. El Reglamento definirá estas modificaciones no sustanciales, que podrán incluir proyectos económicos de interés regional, a las que no serán de aplicación las limitaciones previstas en los artículos 68 y 69 de la presente Ley. Los informes sectoriales que deban emitirse en la tramitación de estas modificaciones deberán evacuarse en el plazo máximo de un mes. Si no se emitieran en dicho plazo se entenderán favorables a la tramitación de la modificación». Como se deduce de su simple lectura, esta norma distingue dos supuestos, a saber: 1) las «modificaciones no sustanciales» —que son, por cierto, las únicas que regula el Decreto 92/2008, de 10 de julio, sobre modificaciones puntuales no sustanciales del planeamiento urbanístico—, y 2) «los proyectos económicos de interés regional», categoría ésta que se subsume en la primera y, en consecuencia, se beneficia también de la inaplicación de las reglas (limitaciones) establecidas para las alteraciones del planeamiento urbanístico (revisión y modificación). Por demás está decir que dicha equiparación se debe a la voluntad exclusiva del legislador y no al hecho de que los proyectos económicos de interés regional (*per se* o en determinados casos) comporten una modificación no sustancial o afecten sólo de forma puntual al planeamiento urbanístico.

Para terminar con esta apretada síntesis, cabe añadir que entre los citados proyectos de interés regional el legislador madrileño ha incorporado recientemente aquellos que «supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región»²⁴, respecto de los que se permite que sean los *promotores privados* los que soliciten directamente a la Administración autonómica (Consejería de Economía) un informe acerca de su viabilidad, el cual, si fuera favorable, determinaría la aplicación del procedimiento previsto por la Ley de Ordenación Territorial. Cabe recordar, por último, que los citados proyectos pueden comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en *suelo no urbanizable* y *urbanizable no programado*.

Las reformas expuestas comportan una notable flexibilización de los procedimientos de alteración del planeamiento urbanístico en la Comunidad de Madrid, resultando especialmente significativa la ampliación de la figura de los proyectos de alcance regional (pueden consis-

²⁴ Véase artículo 33.1.d) de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de ordenación del territorio, suelo y urbanismo, modificado por la Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica.

tir en la implantación de actividades económicas y ser promovidos por sujetos privados), cuya aprobación, debe recordarse, está atribuida exclusivamente al Gobierno autonómico. No hay duda de que estas modificaciones, junto a nuevas medidas actualmente en tramitación²⁵, abren un camino muy expedito —o, si se quiere, menos gravoso que el que franquea la ya desdibujada revisión del planeamiento— para la implantación de nuevos usos del suelo en los municipios de la capital.

BIBLIOGRAFÍA

- MENÉNDEZ REXACH, A., e IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant lo blanch, Valencia, 2011.
- FERNÁNDEZ, T.-R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2011 (22.^a ed.).
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C., et. al.: «Impacto territorial y ambiental del proyecto de Euro Vegas», ponencia presentada en el Congreso Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) 2012, disponible en la página web del Congreso: <http://www.conama11.vsf.es/conama10/download/files/conama11/CT%202010/1896705778.pdf>
- LÓPEZ RAMÓN, F.: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Eurovegas», <http://rodriguezarana.com/site/?p=450>.
- TEJEDOR BIELSA, J.: «Eurovegas y los defectos de forma», <http://administracionpublica.com/eurovegas/#more-5512>.

²⁵ Cabe destacar que el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* núm. 92, de 27 de noviembre de 2012, prevé una nueva modificación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, con la finalidad, según se afirma en el Preámbulo del Proyecto, «de impulsar la utilización de los Proyectos de Alcance Regional, como medida activa para el fomento del crecimiento económico y creación de empleo en la región». Para ello, se añade, se modifican algunos aspectos de la regulación general de los Proyectos de Alcance Regional que permitan *flexibilizar su desarrollo* y se regulan, como una nueva categoría, los *Centros Integrados de Desarrollo*, para *complejos de promoción privada de dimensiones considerables*, que tengan por objeto la prestación integrada de actividades de muy diverso signo (industriales, turísticas, de convenciones y congresos, de ocio, juego, culturales, comerciales, sanitarios) o cualquier otro uso, y cuya especial configuración determina la aplicación a éstos de especialidades en el procedimiento para su elaboración, aprobación y efectos (pág. 11619, la cursiva es nuestra). Cabe añadir, finalmente, que el citado Proyecto de Ley contempla también rebajas tributarias para las actividades de juego, así como otras bonificaciones (por creación o mantenimiento de empleo) cuya justificación reside, según se indica, en la necesidad de adaptar la actual tributación de los casinos que operan en la Comunidad de Madrid al nuevo entorno, que pudiera existir con la entrada en funcionamiento de los Centros Integrados de Desarrollo (pág. 11616). Para la relación entre centros de juegos y su incidencia sobre el empleo remito al lector interesado a las reflexiones que formula J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Eurovegas», <http://rodriguezarana.com/site/?p=450>.