



*Grado en Derecho*  
*Facultad de Derecho*  
*Universidad de León*  
*Curso 2014/2015*

**“TRES CONFLICTOS ACTUALES  
VINCULADOS A  
IRREGULARIDADES  
URBANÍSTICAS”**

**“THEE CURRENTE CONFLICT LINKED TO URBAN IRREGULATIES”**

*Realizado por la alumna Dña. Yenel Mallo Rodríguez*

*Tutorizado por la Profesora Dra. Mercedes Fuertes López*

# **ÍNDICE DE CONTENIDOS**

## **I. MEMORIA**

1. Resumen y Abstract .....	Página 3
2. Palabras clave.....	Página 5
3. Abreviaturas.....	Página 6
4. Objetivo del trabajo.....	Página 7
5. Descripción de la metodología.....	Página 8
6. Parte central del trabajo.....	Página 9
7. Introducción.....	Página 10

## **II. URBANISMO**

1. Urbanismo.....	Página 11
2. Evolución de la regulación.....	Página 12
3. Perspectiva constitucional.....	Página 15
4. Perspectiva internacional.....	Página 16
5. Derecho sancionador urbanístico.....	Página 18

## **III. TRES CONFLICTOS URBANÍSTICOS ACTUALES**

### **CASO 1- “Mahou-Vicente Calderón”**

1. Antecedentes.....	Página 22
2. Exposición.....	Página 23
3. Problemática del caso.....	Página 25
4. Resolución.....	Página 27
5. Reflexiones.....	Página 29

### **CASO 2 – “La Cúpula de Soria”**

1. Antecedentes.....	Página 31
2. Exposición.....	Página 34
3. Problemática del caso.....	Página 46
4. Resolución.....	Página 46

### **CASO 3 - “Mucientes: “750 habitantes y 6781 viviendas”**

1. Antecedentes.....	Página 49
2. Exposición.....	Página 49
3. Problemática del caso.....	Página 53
4. Resolución.....	Página 54
<b>IV. CONCLUSIONES</b> .....	Página 56
<b>V. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	Página 59

# **I. MEMORIA**

---

## **1. RESUMEN**

El objetivo de este trabajo es analizar situaciones conflictivas muy actuales que la realidad ofrece, porque como jurista no he podido dejar de preguntarme qué ha podido fallar en los procedimientos urbanísticos cuando la disciplina de nuestro país está tan desarrollada.

El núcleo es un estudio de tres casos de interés que han acogido las siguientes determinaciones: “Mahou-Vicente Calderón”, “Cúpula de Soria” y “Mucientes: 750 habitantes y 6781 viviendas”. En cada estudio hago referencia a los antecedentes, la exposición del caso, su problemática, la resolución y las reflexiones sobre los mismos.

Todos los procesos que han sido objeto de investigación son de candente actualidad, al tener fecha las últimas sentencias sobre los mismos de este propio año. Si bien es cierto que estos asuntos se han dilatado en el tiempo, he querido traerlos a colación por su interés tanto mediático como metódico.

De este modo, he atendido principalmente situaciones reposadas y largas resoluciones judiciales; es decir, entramados judiciales que al fin han tenido resolución por el Tribunal Supremo después de años y años de litigaciones.

Así es como he intentado analizar las situaciones creada por la irresistible tentación del dinero del ladrillo.

## **ABSTRACT**

The goal of this document is show the evolution of urban development in our country from its inception until today. At first, i mean at birth, their development and then we keep mentioning the international scope.

The core is a study of three cases of interest to know that they have received the following determinations: "Mahou-Vicente Calderon", "Soria Dome" and "Mucientes: 750 inhabitants and 6781 homes." In each study refers to the antecedents, the statement of the case, the problem of case resolution and reflections on them.

All processes have been investigated are current, to be dated the last sentence on them in this same year. While these issues have expanded over time, i wanted to bring them up for their much media interest as methodical.

Thus, i have served mainly situations and long restful judgments; legal frameworks that have finally had resolution by the Supreme Court after years and years of litigation.

This is how I have tried to analyze the situation created by the irresistible lure of money brick.

## **2. PALABRAS CLAVE**

Urbanismo

Corrupción

Infracciones urbanísticas

Ciudad “sostenible”

Planificación urbanística

### **3. ABREVIATURAS**

CCAA: Comunidades Autónomas

LS: Texto refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008

TR76: Texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976

RDU: Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio

EE.UU: Estados Unidos de América

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TC: Tribunal Constitucional

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana

BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

LSCyL: Ley del Suelo de Castilla y León

LSM: Ley del Suelo de Madrid

BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

PRCMA: Proyecto Regional Ciudad del Medio Ambiente

RUCYL: Reglamento de Urbanismo de Castilla y León

I+D+i: Investigación, desarrollo e innovación

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

#### **4. OBJETIVO DEL TRABAJO**

El fin principal de este trabajo de Fin de Grado individual es analizar y desarrollar de una manera minuciosa algunos casos de corrupción que destacan tanto por su magnitud, como por su importancia a nivel social y por su puesto económico.

Se trata de un estudio o investigación de unos procedimientos densos, que se han extendido en el tiempo durante años, que han pasado por diversos tribunales, y por tanto, que han obtenido diversas resoluciones.

He tratado de recoger los rasgos más característicos de los mismos, desde cómo han surgido esos conflictos en el urbanismo, hasta las demandas y las resoluciones y los motivos de estas.

La intención no ha sido otra que reflejar casos que han creado inquietudes, y sobre todo alarma social; casos que salen cada día en los medios de comunicación y a los que las personas necesitan poner fin, o al menos, solución. De ahí mi interés por contrastar mis conocimientos en el ámbito del Derecho Urbanístico con los problemas reales. El hecho de tratar asuntos muy conflictivos, que han generado mucha actividad procesal, me ha permitido analizar complejas sentencias, actividad por otro lado, muy formativa para cualquier jurista.



## **5. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA**

La realización del trabajo se ha producido mediante la lectura de manuales, noticias, interpretación de la legislación aplicable y análisis de la jurisprudencia.

La estructura del trabajo se inicia con el recordatorio del núcleo del mismo, es decir, del urbanismo y la actividad urbanística de los últimos años. Posteriormente me refiero a la evolución de la regulación al respecto y qué ha motivado su modificación, o el surgimiento de nuevas normas. Finalmente, la parte central del trabajo está constituida por tres casos de actuaciones irregulares que han creado alarma en la corrupción en el sector del urbanismo, los cuales ha resuelto el Tribunal Supremo hace tan solo unos meses.

El tema elegido es fundamental por la importancia social que tiene y las consecuencias de estas actividades ilícitas.

## **6. PARTE CENTRAL DEL TRABAJO**

El trabajo trata de casos actuales en el sector del urbanismo en el que se han producido irregularidades y vulneraciones del ordenamiento jurídico; la evolución que ha tenido desde los orígenes; de cómo pasó de ser algo necesario para la sociedad a poder convertirse en un nido de irregularidades, de escándalos de corrupción donde se señala a personajes públicos y notorios de esta sociedad imputados, de innumerables demandas y titulares sobre el cemento y el ladrillo, y sobre todo, sobre el aprovechamiento que muchos hacen de ellos.

Para mostrar de una manera clara esta situación, se han estudiado tres casos relevantes y actuales. El primero muestra cómo ha habido aprovechamientos en el mundo del deporte y concretamente con los estadios de fútbol; el segundo caso se desarrolla sobre la ciudad de Soria y la construcción de la Cúpula de Soria o de la también conocida como Ciudad del Medio Ambiente; y por último, la construcción en Valladolid de 6781 viviendas en un Municipio de tan solo 750 habitantes.

## 7. INTRODUCCIÓN

Urbanismo y corrupción son los dos campos fundamentales que se estudiarán en este trabajo. Se trata de un estudio de diversos casos en los que se han observado irregularidades o bien en el Planeamiento urbanístico, o bien en la posterior edificación.

No se ha hecho solamente una lectura de manuales y jurisprudencia o legislación, sino que se ha aplicado todo ello a los casos destacables en los que se ha denunciado la corrupción en el urbanismo. Por lo tanto, el interés ha ido un paso más allá, y se ha realizado un trabajo de investigación de diversos casos y procedimientos que se han visto dilatados en el tiempo, y de los que al fin se ha obtenido solución por el Tribunal Supremo.

El fin de estas páginas era realizar una recopilación de problemáticas en los que la sociedad se ha visto inmersa, sin dejar en ningún momento de lado otros casos de interés, pero sí centrándonos en estudio actual; en sentencias de apenas unos meses, y aplicar los conocimientos aportados durante la formación académica de este Grado.

Asimismo, no debemos olvidar que la corrupción es un tema frecuente en los medios de comunicación, y por ello se ha tratado de profundizar en algunas cuestiones para ofrecer al lector unos razonamientos jurídicos y un amplio análisis de las últimas sentencias que consideramos más peculiares.

Tal es la importancia de este sector que la Comisión de la Unión Europea en el año 2014 realizó un informe sobre la corrupción en España. Lo hizo concretamente a través de la comisaría de Justicia e Interior, y en el se refleja que en España este fenómeno brota en un mundo lleno de legislación al respecto, pero también de licitaciones. Es por ello que en el informe se resaltan los casi dos mil procesos judiciales abiertos sobre esta cuestión, que sin duda tiene sus inicios en una serie de actividades arbitrarias, en las que existe un fondo o interés económico; se busca el beneficio<sup>1</sup>.

Actualmente, en el año dos mil quince, la Unión Europea ha dado a conocer una serie de recomendaciones respecto a una reforma administrativa que se está fraguando en nuestro país, cuyo objetivo principal es un refuerzo de las medidas y contrales, así como una mayor supervisión del urbanismo en España.

---

<sup>1</sup> LA REGIÓN. Jaime Rodríguez Arana. “Urbanismo y corrupción”. <http://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/urbanismo-y-corrupcion/20150622080100551015.html> [22/06/2015]

## II. URBANISMO

---

### 1. URBANISMO

El urbanismo surge en el siglo XIX con el fin de organizar de manera racional el crecimiento de las ciudades. Este término procede de la palabra latina *urbs* que significa ciudad, y en el año 1956 apareció por primera vez este término en el Diccionario de la Real Academia Española donde se dispone que se trata del “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida urbana”. Por lo tanto, el urbanismo es una disciplina que en un primer momento se centraba en la regulación del uso del suelo, de la tierra, sin embargo, en la actualidad esa vocación inicial de conseguir unos mejores escenarios para la convivencia se ha ido desvaneciendo en parte por el aumento poblacional, lo que obliga a crear nuevos espacios. A esta necesidad de crear nuevos espacios se le une la aparición de múltiples regulaciones y que abarca distintas ramas del derecho tanto en el ámbito del derecho público (constitucional, administrativo, procesal), como en el ámbito del derecho privado (civil, hipotecario, mercantil). El urbanismo, es objeto de la ciencia y de los poderes públicos y atiende a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar una digna calidad de vida; como objeto de una política, el urbanismo tiene que servir a los objetivos constitucionales (arts. 46 y 47 CE), y por otro lado, respetar un derecho constitucional: la propiedad<sup>2</sup>.

Hoy en día, en el urbanismo ha dejado de predominar la intención de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la habitabilidad, las condiciones ambientales e incluso la belleza de los pueblos y ciudades, dando lugar a otros objetivos como los aprovechamientos edificatorios de los terrenos: el valor económico. Ha habido una “pérdida de la visión urbanística”, y todo ello se debe en gran parte a la hiperregulación, que más que aclarar confunde<sup>3</sup>.

Debemos partir de la base de que las leyes deben cumplirse en su totalidad, pero para ello es necesario comprenderlas, cosa bastante difícil ante la inmensidad de artículos

---

<sup>2</sup> En este aspecto cabe destacar la STC 61/1997. Es una sentencia relevante puesto que declara inconstitucionales 185 artículos de 210 que tenía la LS 1992; es decir, supone un importante cambio en materia urbanística.

<sup>3</sup> FARIÑA TOJO, José. *La protección del Patrimonio Urbano: Instrumentos normativos*. Akal, 2000. ISBN: 978-84-460-1528-4

que nos encontramos en esta materia por ejemplo en los Planes Generales (muchos de ellos compuestos de 250 o 300 artículos)<sup>4</sup>. Como consecuencia hay confusiones y contradicciones, tanto que muchos autores escriben sobre dicha situación. Un ejemplo es el libro “La gallina de los huevos de cemento”, de Ramón Martín Mateo, en el que se hace referencia al “efecto Midas” que aparece tras la multitud de escándalos en el litoral, en las orillas del Mar Mediterráneo donde se producen revalorizaciones de una serie de terrenos que en primer lugar se habían calificado como rurales (son aquellos susceptibles únicamente de aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero) tras la calificación urbanística<sup>5</sup>.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN

Como he mencionado, desde el surgimiento del urbanismo se ha producido una modificación de sus fines como consecuencia principalmente de la evolución de la sociedad, del aumento del número de ciudadanos, de la necesidad de modernizar las ciudades y adaptar las zonas urbanas para una mejor convivencia y uso del terreno, pues el suelo es un bien que no puede incrementarse y por ello es vital su correcta utilización y aprovechamiento<sup>6</sup>.

A raíz de dicho progreso y para evitar la problemática urbana de las ciudades españolas en el siglo XIX (tráfico, trama urbana, densidad, saneamiento, insalubridad, condiciones de vida, y vivienda) aparece la necesidad de “*el ensanche*” y distintas leyes para su realización. Cabe mencionar la **Ley de 29 de junio de 1864** de ensanche de poblaciones, a la ciudad de Barcelona y alrededores. En esta ley, concretamente en su art. 46 se hace mención a sus fines que son tanto el interés general (defensa de avenidas de ríos, traída de aguas potables, calles y paseos que sean vías principales de acceso...), y obras de interés parcial de zona (comunicaciones, servicios públicos...). Tras el surgimiento de esta ley aparece el Plan de Ensanche de Madrid y Barcelona.

---

<sup>4</sup> BARJAD ÁLVAREZ, Enrique. El contexto de la corrupción urbanística. *El Notario del Siglo XXI*. 2010, número 29. Página 26 a 31

<sup>5</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. *La gallina de los huevos de cemento*. 2007. Lugar de publicación: Aranzadi, 2007. ISBN: 978-84-470-2715-6

<sup>6</sup> BASSOLS COMA, Martín. *Génesis y Evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. 1973. Madrid. Montecorvo, 1973. ISBN: 84-7111-060-1

Posteriormente surge la **Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876** en cuyo art. 2 se declaran obras de utilidad pública las referidas a calles, plazas, mercados, desvío de cauces... en las ciudades de Madrid y Barcelona.

Finalmente, se creó la **ley 26 de Julio de 1892** que pasó a ser de facto la norma común de todos los ensanches y no únicamente de los pertenecientes a Madrid y a Barcelona.

En el año 1879 se crea la **Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero** con la intención de realizar una reforma interior de las poblaciones<sup>7</sup>, aunque estaba destinado a poblaciones con más de 50.000 habitantes, no siendo muchas las localidades con dicho número de habitantes, por lo que su aplicación era mínima.

La **Ley de Saneamiento y Mejora interior de las Grandes Poblaciones de 1895** se refiere a poblaciones de 30.000 habitantes. Su regulación se debe a la actuación en solares para redelinear calles y avenidas o plazas, basándose en la expropiación entendida esta como la *privación a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes*<sup>8</sup>.

**Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956**<sup>9</sup>. El propósito de esta ley era superar los defectos de la situación del suelo y la ordenación urbana, y por ello se prevén en ella planes territoriales y especiales. Una vez anunciada la aprobación de estos pasan a ser públicos, ejecutivos y obligatorios tanto para los administrados como para la Administración, pero no debemos olvidar que su aprobación indica la declaración de utilidad pública, así como la necesidad de ocupación de los terrenos. Todo ello viene dispuesto en la su exposición de motivos.

Esta ley tuvo como objeto la ordenación urbanística en todo el territorio nacional, refiriéndose la actividad urbanística a aspectos tales como el Planeamiento urbanístico, el régimen urbanístico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo. No

---

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manuel de Derecho Urbanístico*. 2014, Navarra: Aranzadi, 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0.

<sup>8</sup> OLMEDO ÁLVAREZ, Julio. *La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento urbanístico*. 2006. Toledo. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006. ISBN: 84-609-9941-6

<sup>9</sup> Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, Boletín Oficial del Estado nº 135, de 14 de mayo.

debemos olvidar los distintos planes que se recogen en dicha ley, concretamente en su artículo sexto, siendo los siguientes: Plan nacional de urbanismo, Planes provinciales y Planes municipales, e incluso pudiendo llegar a formarse en algunos casos los Planes comarcales.

El elemento central de esta ley giró alrededor de la propiedad, y el *ius edificandi*, siendo el contenido principal de aquella. Nos menciona Julio Olmedo Álvarez que para mantener la correlación en la que los propietarios lo son también del aprovechamiento urbanístico, habrá sistemas en los que intervendrá la iniciativa privada, mediante las cuales se estimulará al propietario para que por sí mismo emprenda las tareas de urbanización siendo así el titular<sup>10</sup>, y para ello es necesario contribuir a los gastos de urbanización y realizar las edificaciones en tiempo y forma.

Esta ley no fue ni mucho menos definitiva, sino que sufrió distintas modificaciones con el objetivo de mejorar las deficiencias que aquélla contenía. Una de ellas fue la reforma de 1975 (entre otras cosas intentaba flexibilizar los planes), surgiendo de ese modo el **Texto Refundido de la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976** (en adelante TR76). Sin embargo, durante el proceso surgió la crisis económica, y al haber un cambio social notable eran necesarias otras rectificaciones, que se llevaron a cabo por la **Ley de 8/ 1990, de 25 de julio**<sup>11</sup>.

La disposición final segunda de dicha ley, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, autoriza al Gobierno para que en un año desde su publicación aprobara un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana; texto donde se comprendería la regulación, aclaración y armonización de dichas disposiciones. De este modo surgió el **Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976** (en adelante TR76).

Actualmente es de aplicación en materia de urbanismo, además de la normativa de cada CCAA, y Reglamentos existentes, el texto refundido de la **Ley del Suelo de 20 de junio de 2008** (en adelante LS). El objetivo de esta ley es evitar la dispersión de las normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal sobre esta materia. Según la exposición de motivos de dicha ley, se trata de una renovación

---

<sup>10</sup> OLMEDO ÁLVAREZ, Julio. *La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento urbanístico*. 2006. Toledo. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006. ISBN: 84-609-9941-

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*. 2014, Navarra: Aranzadi, 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0.

inspirada en los valores y principios constitucionales para de este modo sentar las bases en las que la autonomía coexista con la igualdad. Se refiere “*al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado*”<sup>12</sup>. A todo ello se refiere el art. 1 de la misma donde se recoge que la Ley regula las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derecho pero también en el cumplimiento de los deberes constitucionales relaciones con el suelo en todo el territorio estatal. Como no podía ser de otro modo, en ella se establecen las bases económicas pero también medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en dicha materia.

Esta normativa se aplicará siempre y en todo caso respetando las competencias exclusivas que están atribuidas a las CCAA en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, así como en materia de patrimonios públicos del suelo; no debemos olvidar según se ha interpretado por el TC, que las CCAA tienen atribuida la potestad de diseñar y desarrollar sus propias normas en materia de urbanismo.

### **3. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL**

La promulgación de la Constitución de 1978 tuvo influencia en todos los cuerpos normativos vigentes en ese momento como es lógico. Concretamente, influyó en la disciplina urbanística por lo dispuesto en su art. 33, es decir, el reconocimiento del derecho a la propiedad privada. Ese no es el único derecho o principio en el que infiere el urbanismo en la Norma Fundamental sino que debemos destacar la libertad de empresa (art. 38 CE), principios relativos al medio ambiente (art. 45 CE), al patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE), y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

Asimismo, es importante matizar el sistema de distribución de competencias, puesto que a partir de la Constitución española de 1978 no tendría potestad legislativa exclusiva el Estado sino que aparece un sistema de distribución del poder sobre el territorio, y por consiguiente de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se disponen las competencias exclusivas del Estado en el art. 149 CE, y en

---

<sup>12</sup> Exposición de motivos del Texto refundido de la Ley del Suelo de 20 de junio de 2008.



el art. 148 CE se recogen las de las Comunidades Autónomas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda algunas de ellas<sup>13</sup>.

En la Constitución muchos artículos están relacionados con el urbanismo. Algunos ya han sido mencionados, pero es importante hacer algunas matizaciones como por ejemplo lo dispuesto en el art. 47 CE “*Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”. Asimismo, en el art. 45 se dispone que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo; y en el art. 46 del mismo texto normativo encontramos recogida la obligación de los poderes públicos de conservar además de promover el enriquecimiento de los pueblos de España, tanto histórico como cultural y artístico. Sobre ello hace diversas valoraciones Tomás-Ramón Fernández en su “Manual de Derecho Urbanístico”, en el cual afirma que estas máximas deben ser cumplidas. De todo ello se deduce que debe prevalecer siempre y en todo caso el interés público.

#### **4. PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

El urbanismo tiene gran importancia en España, pero también en el resto del mundo, y es por ello que una vez esbozadas las líneas generales del planeamiento urbanístico en nuestro país, creemos relevante realizar un breve estudio comparativo con otros modelos y concretamente con el de Francia, Alemania, Inglaterra, EE.UU y Suiza.

##### FRANCIA

En palabras de Vincent Renard, el planeamiento urbanístico es reciente en Francia, pues no se desató hasta después de la Segunda Guerra Mundial y lo hizo en un contexto centralizado que reservaba un papel crucial a la Administración Pública. A partir del año 1980 se produjo una fuerte descentralización lo que produjo una modificación de las responsabilidades en esta materia, asumiendo la mayoría de ellas los municipios (en el

---

<sup>13</sup>GOMÉZ-FERRER MORANT, Rafael. DESDENTADO DAROCA, Eva. ORTEGA, Luis. CASTILLO BLANCO, Federico A. *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básico del Empleado Público*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Administración Públicas, 2009. ISBN: 978-84-8333-444-7.

año 1983) y siendo el Estado el responsable del control de la legalidad de las decisiones de las entidades locales<sup>14</sup>.

Por lo tanto, el urbanismo es una materia flamante en este país y debo destacar la reciente Ley 2000/1208 reguladora del mismo. Además, debo matizar que el titular de la acción urbanizadora es la Administración, debiéndose llevar a cabo dicha acción en post del interés público<sup>15</sup>.

Según Frank Moderne, autor del libro “*Propiedad privada y urbanismo*”, debe existir un equilibrio entre el interés público y el privado. También Auby y Perinet-Marquet hacen referencia en la obra “*Droit de l’urbanisme et de la construction*” a la evolución del urbanismo en Francia lo cual ha propiciado una evolución de la actividad urbanizadora, así como un ámbito competencial más amplio para los municipios; tienen el poder de otorgar autorizaciones de uso del suelo y el permiso para construir. El Estado no ha perdido competencias pues mantiene algunas como el control de los intereses generales pero ha delegado en los entes locales para así lograr un mayor número de gestiones urbanas.

### ALEMANIA

Se hace referencia al planeamiento urbanístico por primera vez en este país en el art. 75.4 de la Constitución de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949. Actualmente esta materia se encuentra regulada principalmente en el Código Federal de la Edificación, en cuyo art. 123.1 del Código Federal de Edificación se asigna la urbanización a los municipios.

Cabe destacar que en Alemania los propietarios podrán edificar conforme a lo establecido en el planeamiento, así como obtener licencias para reparar, rehabilitar o ampliar las zonas siempre para su conservación y aprovechamiento.

### INGLATERRA

Julio Olmedo Álvarez sintetiza la situación del urbanismo en Inglaterra y su evolución, de tal manera que nos expone lo que en un primero era un “sistema de obra pública monopolística” y con los años pasó a ser un sistema empresarial, cuya base está

---

<sup>14</sup> RENARD, Vincent. *Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia*. Urban. ISSN 1138-0810, Nº. 4, 2000, págs. 67-81

<sup>15</sup> OLMEDO ÁLVAREZ, Julio. *La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento Urbanístico*. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006. ISBN: 84-609-9941-6

en la negociación entre el propietario también conocido como promotor o *developers* y la Administración. Se lleva a cabo un proceso negociador cuyo fin principal es la obtención del permiso de planeamiento. Esto supone que el objeto es el beneficio privado, y de no llegar a obtenerse, se paralizaría la iniciativa urbanizadora; si se trata de viviendas públicas la ejecución estaría a cargo de la Administración.

Este sistema ha provocado muchas críticas como la realizada por Gifreo que lo tacha de “urbanismo oportunista”.

### EE.UU

La iniciativa ejecutora corresponde a los promotores o *developers*, y por tanto es de carácter privado, aunque existe gestión pública por parte de la Administración en los siguientes supuestos: (1) Renegación del entorno urbano y (2) programas de vivienda social denominados *low rent public housing*; promueven el acceso a la vivienda de los más desfavorecidos.

### SUIZA

El Derecho Federal dispone como uno de sus principios generales la ejecución del planeamiento a los entes públicos, siendo posible que los propietarios lleven a cabo la urbanización siempre que actúan bajo el control de aquellos, puesto que no debemos olvidar que son ellos los titulares de derechos y deberes en este ámbito<sup>16</sup> .

## **5. DERECHO SANCIONADOR URBANÍSTICO**

Existe un medio de reacción ante los incumplimientos de las normativas en materia de urbanismo denominado comúnmente “disciplina urbanística”. Este mecanismo incluye no sólo lo que se entiende por un régimen común sancionador, sino, sobre todo, un sistema de “protección de la legalidad urbanística”; es decir, se trata de una forma de controlar las ilegalidades e incumplimientos urbanísticos mediante la interposición de sanciones ante casos en los que se producen irregularidades en la aplicación de las leyes, los Planes, los Programas o las Normas y Ordenanzas en la materia<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>OLMEDO ÁLVAREZ, Julio. *La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento Urbanístico*. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006. ISBN: 84-609-9941-6

<sup>17</sup> BAÑO LEÓN, José María. *Derecho urbanístico común*. 2009. ISBN: 978-84-9890-066-8

Los incumplimientos pueden ser desde exceso de altura, la situación de las edificaciones o la calificación de los suelos. Asimismo, se consideran infracciones en el ámbito urbanístico las obras que se ejecuten sin licencia, cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave.

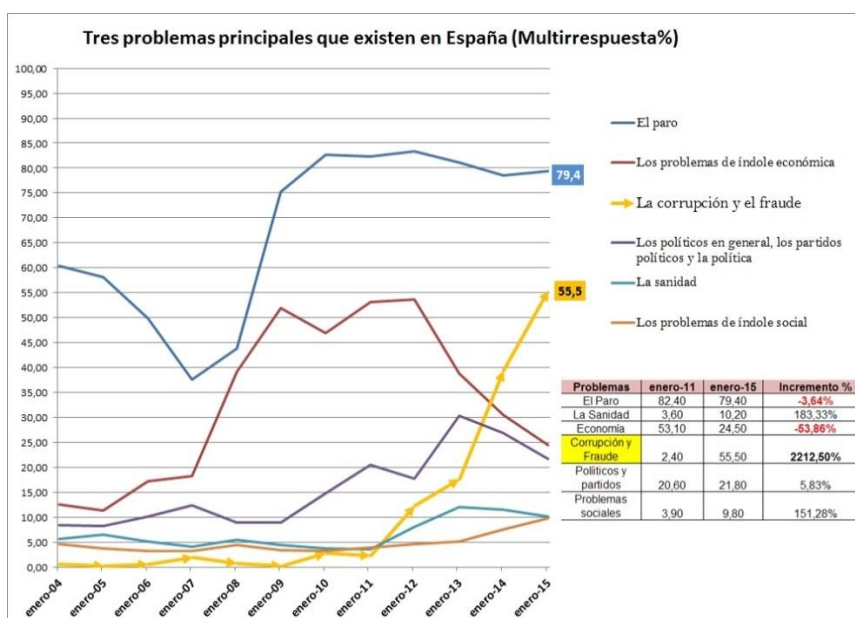
Para establecer las sanciones correspondientes ante las violaciones, se atenderá a la gravedad de la materia, así como a la entidad económica de los hechos constitutivos de la infracción y a su reiteración.

Ejemplos de esta disciplina podría ser la paralización de obras, o la exigencia de solicitar licencia, o acomodarse a la legalidad urbanística.

### III. TRES CONFLICTOS URBANÍSTICOS ACTUALES

#### Líneas generales

En los últimos tiempos cada vez han sido más los casos de corrupción que se han dado en nuestro país. De hecho, es habitual escuchar en los medios de comunicación noticias al respecto, o leer en los periódicos o revistas sobre este tema. Es por ello que no podemos dejar de hacer especial mención a varios casos de candente actualidad sobre la corrupción en el ámbito del urbanismo, y de hecho, según el CIS este es uno de los “tres problemas principales de nuestro país”.



Debemos destacar en primer lugar la proliferación urbanística que se ha producido y a raíz de la misma han ido apareciendo intereses oscuros por parte de aquellos que se encuentran en puestos relevantes o tienen discrecionalidad para tomar ciertas decisiones que vincularán a muchos y sobretodo enriquecerán a pocos. Esta es la línea que se ha seguido en los últimos tiempos y de ahí ha surgido el fenómeno conocido como corrupción. Tal es el caldo que ha tenido en la sociedad y en la economía que no solo es noticia en todos los medios, sino que hay cientos de sentencias al respecto, así como menciones de muchos expertos en sus libros.

Todo comenzó con el “extraordinario boom de la construcción”, según lo denomina Jiménez Sánchez<sup>18</sup>, y con el surgimiento de este fenómeno que se ha esparcido como una epidemia, hemos visto innumerables casos y a muchos involucrados (desde dirigentes autonómicos a alcaldes). Algunos incluso lo denominan “*el Tsunami de la corrupción urbanística*”<sup>19</sup>, y analizan en sus textos, reflexiones o artículos el también conocido como “mal de la corrupción”. Y no es para menos, pues se ha producido una propagación de casos donde vemos involucrados a diversos personajes públicos y eso provoca una sacudida en la opinión pública, es decir, la sociedad se ve afectada, perjudicada y engañada.

En todos estos aspectos se han pronunciado diversos profesionales en la revista “*El Notario*”, que ha dedicado a lo largo de los años varios números y así podemos destacar en nº29 con el título de “*Alarma en el urbanismo: crecen los casos de corrupción*”. Y esta solo es otra muestra de las inquietudes que esta situación produce en la sociedad, que sufre un total desconcierto y asombro cada vez que sale a la luz un nuevo asunto y leen en el titular del noticiario “Corrupción”.

---

<sup>18</sup>JIMÉNEZ SÁNCHEZ,F. autor de la obra *Boom urbanístico y corrupción política en España*

<sup>19</sup> ONETO, José. El Tsunami de la corrupción española. *El Notario del Siglo XXI*. 2013, número 47. Página 10 a 12.

## **CASO 1 – “Mahou-Vicente Calderón”**

### **1. ANTECEDENTES**

Según se ha hecho mención, la corrupción se ha expandido poco a poco en nuestra sociedad como si de una epidemia se tratase. Tanta es su expansión que se ha desarrollado en el ámbito del fútbol.

En un principio los estadios se construían distantes de la ciudad; en el extrarradio, pero con el crecimiento de la urbe estos se encuentran actualmente en el núcleo urbano. Tal es el caso de los famosos estadios “El Vicente Calderón”, “El Estadio Bernabeu” o el “Camp Nou”, cuya construcción propició un crecimiento del turismo así como la creación de bares, restaurantes y hoteles cercanos a los mismos, es decir, un expansionismo de la ciudad. Pero ese no es el problema, sino que la disputa se crea en los motivos y condiciones de la creación de los estadios.

El fin de estas creaciones era erigir las infraestructuras suficientes para la realización de actividades deportivas, pero con el crecimiento de las metrópolis muchos empezaron a ver oportunidades y así surgió en este ámbito la corrupción que acoge carácter de tragedia para muchos países.

No olvidemos que este fenómeno se aboca por las decisiones que las autoridades competentes toman en un determinado terreno (ya bien sea la calificación del suelo, las licencias y permisos de edificación...), las mismas que vieron una oportunidad y que empezaron a tomar decisiones en base a intereses particulares y no en orden al interés público y general. Por lo tanto, la primera infracción cometida por estos entes ha sido no buscar el bienestar social, es decir, de todos aquellos a los que les repercutirán dichas decisiones irregulares.

Inicialmente algunas Administraciones cedían terrenos para que los equipos locales tuvieran un lugar donde realizar esas actividades deportivas, pero con el paso del tiempo dejaron de ser tan dadas, y todo ello a consecuencia del desarrollo de las ciudades que provocaban una revalorización de esas infraestructuras que se habían construido. Fue en ese momento cuando empezaron a cambiar los motivos de cesión de terrenos para la

creación de dichas edificaciones y se produjo cierto aumento en su construcción e incluso cierto “descontrol” como apunta Javier Díez García<sup>20</sup>.

## 2. EXPOSICIÓN

Para una exhibición más clara y ordenada del caso, nos centraremos en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 24 de abril de 2015 sobre el caso conocido como “*Mahou-Vicente Calderón*”. Sin embargo, primeramente haremos una breve reseña a la historia del caso, puesto que previamente a esta sentencia se dictaron dos a saber:

-ST TSJ, Madrid 9 diciembre de 2013

-ST TS 2 octubre de 2014

La sentencia TSJ Madrid, 20 de enero de 2012 tiene como motivo la interposición por parte de la Asociación Señales de Humo de un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 29 de diciembre de 2009, que aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. Aparecen como partes demandadas la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y el Club Atlético de Madrid.

El objeto de dicho recurso es el acuerdo del Consejo de Gobierno de Madrid en el ámbito “*Mahou-Vicente Calderón*”, público en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en el año 2010, a través de resolución dictada en el mismo año por la Conserjería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid.

La parte recurrente alega distintos motivos de impugnación del citado Plan y concretamente la vulneración de la Ley del Suelo de Madrid<sup>21</sup>, el incumplimiento en la aprobación de la modificación del Plan y la falta de solvencia económica de las partes para cumplir con sus obligaciones.

Las partes demandadas se oponen en base a los siguientes motivos:

---

<sup>20</sup> DÍEZ GARCÍA, Javier. *La Administración Pública y el Negocio del Fútbol Profesional*. Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, -Universidad de León, 2012.

<sup>21</sup> Concretamente se alega vulneración de los art. 39.8 y el art. 245 de la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid.



En primer lugar y en relación con la **Comunidad de Madrid**, se expone que la resolución es conforme a derecho porque se ha dictado en el ejercicio del “*ius variandi*”<sup>22</sup>. Asimismo, se hace referencia al acto que está motivado, pues cuenta con informes favorables sectoriales disponiéndose en los mismos el fin del proyecto, siendo este favorecer el interés general (no el particular). Afirman además que la tendencia es que los estadios de fútbol se trasladen o se construyan “ex novo” a las afueras de las ciudades y en su lugar se disponga uso residencial así como terciario.

En segundo lugar, el **Ayuntamiento de Madrid** niega que en el uso del “*ius variandi*” que compete a la administración en la ordenación del suelo es discrecional se produzca abuso de poder. Igualmente, afirma que en la memoria de modificación se justifican una serie de circunstancias especiales que concurren respecto a la construcción de los edificios con altura superior a la dispuesta en el art. 39 LSM. Por último, respecto a la falta de solvencia, se realizó un estudio de viabilidad (exigido en el art. 67.1 LSM).

Por último, el **Club Atlético de Madrid SAD**, se reafirma en lo dispuesto en el Expediente Administrativo, respecto a los motivos de la modificación del planeamiento, así como el cambio del uso de los terrenos afectados y la nueva edificabilidad, siendo dicha motivación el interés general.

En la sentencia se estima en parte el recurso contencioso-administrativo, contra el acuerdo del Consejo de Gobierno, anulando, por no ser conformes a derecho los particulares de la modificación, que permiten una edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar 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 final no exceda de las tres plantas más ático<sup>23</sup>.

En segundo lugar, se establece un recurso contencioso interpuesto por tres recurrentes: Club Atlético de Madrid, S.A.D, Mahou, S.A y el Ayuntamiento de Madrid.

La motivación es la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Primera), el 20 de enero de 2012, en la cual se estimó parcialmente un recurso contencioso administrativo que había

---

<sup>22</sup> El “*ius variandi*” es una prerrogativa de la Administración Pública en el supuesto de la contratación administrativa que supone que ésta podrá modificar elementos del contrato siempre que exista interés público, y lo hará en el Expediente Administrativo.

<sup>23</sup> ST TSJ Madrid de 20 de enero de 2012.

interpuesto la Asociación Señales de Humo, a la vista del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el 29 de diciembre de 2009. A través de dicho acuerdo se permitía “*la edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar 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*”<sup>24</sup>, lo cual fue anulado en la sentencia TSJ Madrid, 20 de enero de 2012.

En dicha sentencia se hacía referencia al “*inadecuado ejercicio de la potestad de planeamiento*”<sup>25</sup>, cuestionando la práctica del “*ius variandi*” de la Administración<sup>26</sup>.

Cabe destacar la memoria del PGOU modificado donde se dispone que la modificación tiene como fin cambiar el uso deportivo e industrial por otros residenciales y terciarios (incluidas zonas verdes y equipamientos educativos), dentro del que sería el nuevo marco urbano determinado por el soterramiento urbano de la M30 y el conocido como proyecto Madrid Río, siendo la pretensión integrar ese ámbito en la nueva configuración de la taima urbana. Asimismo, se hace expresamente referencia en la señalada memoria a los convenios suscritos entre los particulares promotores y el Ayuntamiento, los cuales son producto de una “*conurrencia de fines*”, y no de una “*vinculación*”.

Según el Plan, todas las modificaciones servirían para el soterramiento de la M30, para sus conexiones y también para las incorporaciones a la misma; se ganarían espacios libres y se mejoraría el acceso entre el río y todo su nuevo entorno y el casco histórico de la Villa.

La sentencia es estimatoria del recurso de casación interpuesto por Mahou S.A.<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> ST TS, 2 de octubre del 2014.

<sup>25</sup> ST, TSJ Madrid, 20 de enero del 2012.

<sup>26</sup> MOYA, Luis. *La práctica del urbanismo*. 2011. Síntesis, 2011. 978-84-975-6730-5

<sup>27</sup> La sentencia es estimatoria únicamente del recurso interpuesto por Mahou S.A, no entrando a resolver sobre los interpuestos por el Club Atlético de Madrid y por el Ayuntamiento de Madrid. La Sala concluye que se ha producido indefensión en la sentencia anterior dictada por el TSJ de Madrid.

### 3. PROBLEMÁTICA DEL CASO

Existen dos puntos esenciales que deben ser objeto de análisis:

#### 1º Modificación del Plan General de Ordenación Urbana

En la demanda, se alega que existe una vulneración del art. 245 de la LSM, al realizarse una aprobación definitiva de la modificación de dicho plan que se fundamentó en “un protocolo de intenciones” entre el Ayuntamiento de Madrid y el Club Atlético de Madrid, el 30 de julio de 2007, y en un “convenio patrimonial” entre las citadas partes el día 12 de diciembre de 2008.

Asimismo, la parte actora destaca unas líneas dispuestas en la memoria de la resolución y que aparecen publicadas en el BOCM: *“propone la delimitación y establecimiento de las condiciones de desarrollo de un nuevo ámbito de suelo urbano no consolidado<sup>28</sup> de planeamiento remitido, el " Mahou - VicenteCalderón ", con objeto de transformar el espacio urbano en que se integran la parcela sobre la que actualmente está construido el estadio de fútbol "Vicente Calderón" y la parcela de uso industrial ocupada por las antiguas instalaciones de la fábrica de cervezas "Mahou”<sup>29</sup>.*

Respecto al suelo urbano no debemos olvidar que es un concepto que se contiene en el art. 12.3 LS donde se dispone que será aquel legalmente integrado en una *“malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propias del núcleo o asentamiento de población”*. Asimismo han de darse una serie de condiciones para que se considere urbano, a saber: haber sido urbanizado en ejecución de algún instrumento de ordenación, tener instaladas u operativas las infraestructuras o servicios que sean necesarios, o estar ocupado por una edificación en lugares aptos para ella. El concepto contenido en dicha LS ha tenido que ser precisado por la aparición de frecuentes abusos e infracciones de la normativa.

Además del contenido de la definición, existe una mayor delimitación que se realiza con el Plan General o en su defecto con el Proyecto de Delimitación del Suelo urbano. Dentro del suelo urbano existen dos categorías a saber consolidado o **no consolidado**, pudiendo considerarse como no consolidado aquel que era consolidado pero el nuevo

---

<sup>29</sup> ST TSJ Madrid, 20 de enero de 2012.

planeamiento determine una transformación urbanística, como en el supuesto que nos ocupa. Igualmente debemos destacar que los propietarios de dicho suelo deberán ceder a la Administración todo el suelo necesario para las vías o dotaciones públicas, así como para las zonas verdes; en definitiva, todas las dotaciones públicas locales situadas donde sus terrenos se encuentren.

## **2º La justificación de la modificación**

De igual modo, se alega en la demanda una vulneración del art. 39.8 LSM, no considerando suficiente la justificación de la parte demandada, puesto que los actores mantienen que la edificación por encima del límite recogido en la norma de tres metros supone la infracción de la misma.

## **4. RESOLUCIÓN**

La última sentencia a este respecto fue la dictada recientemente por el TSJ de Madrid, el día 23 de abril de 2015. Es objeto de estudio en la misma el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Señales de Humo, siendo demandados: Ayuntamiento de Madrid, Club Atlético de Madrid SAD, y Mahou SA.

En la reciente resolución se examinan minuciosamente todos los objetos litigiosos, no apreciando la sala existencia de “abuso de poder” en el uso de la Administración del “*ius variandi*”, puesto que la Administración en el ejercicio de la potestad de planeamiento que le corresponde ha previsto la necesidad de modificación para crear un nuevo desarrollo urbanístico, sin que en ningún caso la decisión o el protocolo de intenciones se encuentren vinculados a un convenio urbanístico. Por lo tanto, el convenio realizado entre las partes demandadas es válido conforme al art. 245 LSM.

No debemos olvidar en ningún momento el fin que pretenden las partes con la modificación del Plan, pues no es otro que el cambio del uso deportivo e industrial por otros residenciales y terciarios, incluyendo tanto zonas verdes como equipamientos educativos, de lo cual se presume que se busca el interés general y no el particular.

La modificación señalada sirvió para hacer posible el soterramiento de la carretera, así como de sus conexiones e incorporaciones, y así hacer posible lo que algunos

denominan “*la mayor operación de reequilibrio ecológico en la historia reciente de nuestra ciudad*”<sup>30</sup>.

Respecto a la vulneración del art. 39 LSM, se concluye que en la memoria aparece referencia expresa en el folio 24 a las “circunstancias especiales que se establecen en el ámbito, debidos a los parámetros adoptados de edificabilidad) 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”. Igualmente, el expediente obra de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid es favorable a la autorización.

De todo ello se deduce, y tras el análisis del art. 39.8 LSM, que lo alegado por las partes demandadas en la modificación no es válido para excepcionar lo dispuesto en el precepto “*No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la planta baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación no exceda de dichas tres plantas más ático...*”, siendo además este hecho una novedad introducida en la Ley, indicándose así en el preámbulo de la misma. En este marco cabe destacar que la Sala valora como edificios singulares “*aquellos individuales y con características especiales que permita definirlos como emblemáticos*”.

Finalmente, se estimó en parte el recurso, y el TSJ anula por no ser conforme a derecho los particulares de la modificación puntual que permiten la edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar una altura superior de tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación no sobresalga de los tres metros.

De este modo, se ha puesto fin a la operación urbanística que en sus inicios había diseñado el Ayuntamiento de Madrid, cuyo fin era derribar le estadio Vicente-Calderón, construir 2000 viviendas en dicha parcela que se encuentra contiguo al río Manzanares y reubicar el campo a La Peineta.

---

<sup>30</sup> AGENDA DE OCIO. “*Madrid Río*” <http://agendadeocio.es/madrid/que-visitar/parques-y-jardines/madrid-rio/> [26/05/2015]



Plano del parque y dos rascacielos junto al río  
Manzanares<sup>31</sup>

De esta manera, la sentencia del TSJ pone fin a la idea del Ayuntamiento de llevar a cabo el planeamiento urbanístico aprobado que afectaría al estadio Vicente Calderón a una fábrica antigua de cerveza Mahou. La intención era construir dos rascacielos gemelos de 36 pisos y distintos bloques, siendo un total de 2000 pisos, con cuya venta se preveía financiar la obra de La Peineta, prevista para el año 2018.

Sin embargo, el Tribunal entendió que esta edificación provocaría una vulneración de la LSM y concretamente de su art. 39.8 actualmente en vigor.

## 5. REFLEXIONES

Si bien es cierto que inicialmente este “mercado del suelo” se ha utilizado en un principio con un objetivo claro que no era otro que conseguir la liquidez necesaria para el propio funcionamiento, la detonación de la “burbuja inmobiliaria” ha afectado en gran medida a nuestro país, y al mercado del fútbol profesional entre otros muchos. Pero centrándonos en este mercado en concreto que es objeto de estudio en el presente trabajo, no debemos olvidar sus inicios en las afueras de las ciudades. La posterior expansión de las mismas produjo que la población se fuera acercando a esas zonas que en sus inicios estaban más bien alejadas del núcleo de las ciudades. Esto supuso que los terrenos que en un principio tenían escasa valía, se revalorizaran y pasaran a ser lugares estratégicos para la economía de las ciudades.

---

<sup>31</sup> EL PAÍS “*La justicia prohíbe derribar el Vicente Calderón para hacer rascacielos*” [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/23/madrid/1429819379\\_910120.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/23/madrid/1429819379_910120.html) [26/05/2015]

Fue en ese momento cuando los clubs comenzaron a negociar con los Ayuntamientos la recalificación de los terrenos deportivos que en ese instante eran de su titularidad y se encontraban en el epicentro de la urbe. De este modo con el dinero de su venta conseguirían otras zonas ahora sitas en el extrarradio. En segundo lugar, negociaban la recalificación de las fincas ubicadas en el centro para venderlas y poder intercambiarlas por otras situadas en las afueras de la ciudad. Este ha sido el caso del Real Madrid que obtuvo 501 millones de beneficio con la venta de la Ciudad deportiva, dinero que invirtió en fichajes como Figo, Ronaldo, Beckham... Todo ello fue posible por el aumento de la edificabilidad de la zona por parte del Ayuntamiento, lo que dio lugar a la construcción de cuatro rascacielos denominados las “torres galácticas”<sup>32</sup>. Otros ejemplos serían el Sevilla, El Betis o el Levante, que también realizaron operaciones inmobiliarias para poder hacer fichajes. El Valencia es otro equipo que utilizó esta técnica. Y no se queda atrás el Murcia, que ha obtenido de beneficio 200 millones puesto que el Ayuntamiento le permitió construir no solo un estadio, sino un centro comercial<sup>33</sup>. Con todo ello, la realidad del fútbol en España es muy diferente a sus inicios, y esto se ha debido a la creciente relación entre los diversos clubs del país y las AA.PP, que en palabras de Javier Díez García, “*se ha visto teñida, en no pocas ocasiones, de un tono de favor y beneplácito de las últimas para con los primeros*”.

---

<sup>32</sup>EL PAÍS “*El fútbol español, al pelotazo*”

[http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372402_850215.html) [29/06/2015]

<sup>33</sup> EL PAÍS “*Los clubes de fútbol ganan más de 1.000 millones con recalificaciones urbanísticas*”  
[http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372401_850215.html) [29/06/2015]

## CASO 2 - “Cúpula de Soria”

### 1. ANTECEDENTES

En el año 2008 se produjo la presentación del ideal denominado “La cúpula de la Energía”, proyecto original de los arquitectos Emilio Tuñón y Luis Mansilla<sup>34</sup>. La construcción se produciría en Soria, concretamente en el municipio de Garray, y se planteaban como objetivos principales para su edificación la preservación de la vegetación del medio ambiente o la canalización de las masas de agua para así poder utilizar escorrentías para beneficio de la energía; sin embargo, el fin principal era la eficiencia energética, para lo cual se propuso la utilización de una serie de materiales para poder realizar el mayor aprovechamiento posible del entorno del río Duero. Algunos de esos materiales eran el vidrio o la madera de pino. Aseguraban los arquitectos que de esta manera habría una sostenibilidad y un buen uso de la energía en “*condición de quimera y de amistad con la naturaleza*”. En definitiva, se preveía la construcción de cinco cúpulas poniendo como fecha de inicio el año 2009 siendo el presupuesto inicial de 35 millones de euros.

De la página web de la Ciudad del Medio Ambiente se desprende que “*tiene como propósito último convertirse en un referente mundial en el ámbito del medio ambiente y la sostenibilidad*”<sup>35</sup>. De igual modo, cabe destacar que aparecen como pilares del proyecto la sostenibilidad, la eficiencia y el desarrollo.

De todo ello se deduce que con esta iniciativa se pretendía conseguir un referente en el mundo de la arquitectura sostenible, pero también el fomento de actividad empresarial o industrial, así como el desarrollo económico y social de Soria.

Asimismo, en la página oficial de la Ciudad de Medio Ambiente se hace referencia concretamente a otro propósito como es recuperar “*el yacimiento arqueológico de la necrópolis medieval del Soto de Garray y lo convertirá en uno de los enclaves culturales que albergara este proyecto*”.

---

<sup>34</sup> Los arquitectos fueron galardonados con el prestigioso premio de arquitectura Mies Van Der Rohe 2007 (Premio de Arquitectura Contemporánea de la Unión Europea) por el MUSAC de León.

<sup>35</sup> CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE [www.ciudaddelmedioambiente.org](http://www.ciudaddelmedioambiente.org) [30/05/2015]

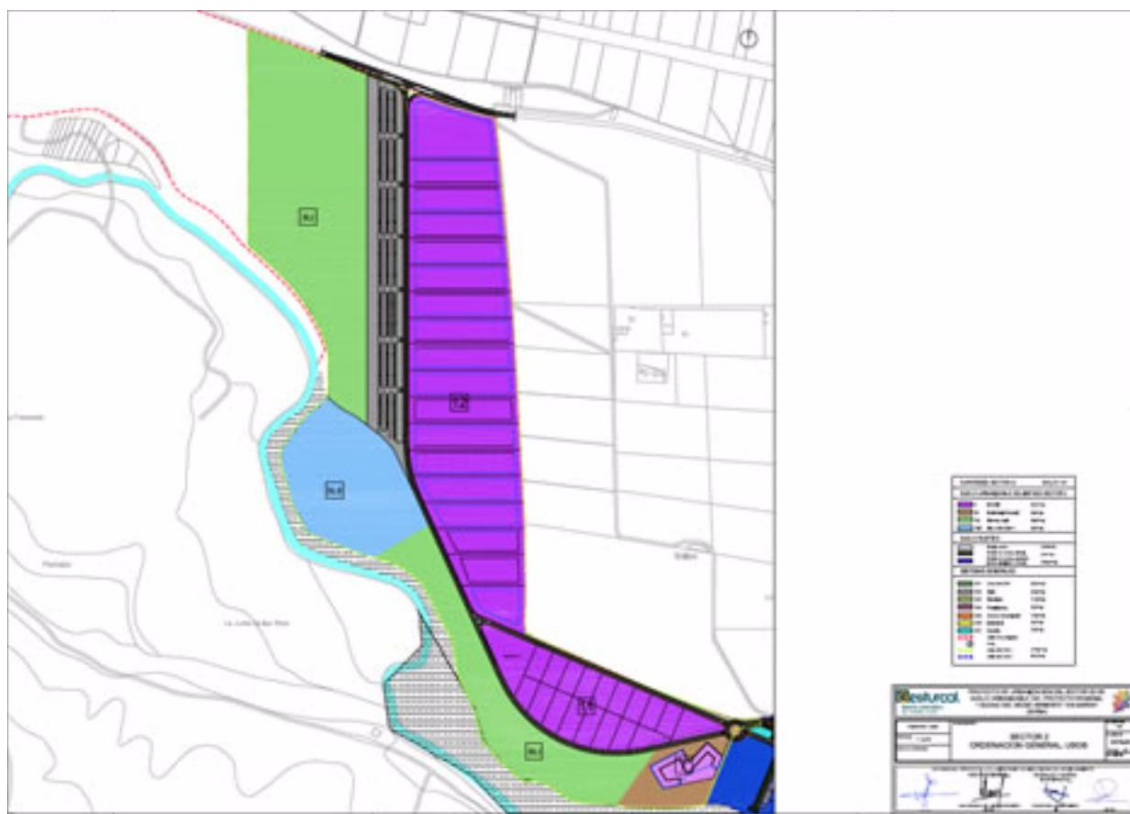


Y con esos propósitos comenzó la construcción en un lugar conocido como “El Soto”, situado al fondo del río Duero que inicialmente estaba vacío.







Antes de la construcción<sup>36</sup>

A continuación, se dispone el Plano de “Ordenación general de los usos”:



<sup>36</sup> CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE [www.ciudaddelmedioambiente.org](http://www.ciudaddelmedioambiente.org) [29/05/2015]

	I	Industrial	(35,22 ha)
	R4	Residencial Temporal 7	(2,90 ha)
	SLI	Sistema Local 2	(26,90 ha)
	SLII	Sist. Local Equipo 2	(8,36 ha)
<b>SUELO RUSTICO</b>			
		Rústico común	(74,99 ha)
		Rústico con protec. cultural	(3,21 ha)
		Rústico con protec. natural de interés paisajístico y forestal	(245,39 ha)
<b>SISTEMAS GENERALES</b>			
	SG1	Zona Verde SG1	(36,34 ha)
	SG2	Vivero	(23,40 ha)
	SG3	Hidrológico	(11,48 ha)
	SG4	Potabilizadora	(0,54 ha)
	SG5	Docente e Investigación	(15,63 ha)
	SG6	Institucional	(3,33 ha)
	SG7	Deportivo	(7,54 ha)
		Límite Proy. Regional	
		Zona	
		Límite SECTOR 1	(129,92 ha)
		Límite SECTOR 2	(84,32 ha)

		<b>PROYECTO DE URBANIZACION DEL SECTOR S2 DE SUELO URBANIZABLE DEL PROYECTO REGIONAL "CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE" EN GARRAY (SORIA)</b>			
FEBRERO - 2009 ESCALA: 1 / 3.000 ESCALA GRÁFICA:	<b>SECTOR 2</b> <b>ORDENACION GENERAL. USOS</b>			PLANO DE: DN	PLANO Nº: GEN-04
AUTORES DEL PROYECTO: U.T.E. ASISTENCIA TECNICA CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE EMEA INGENIERIA S.L.      ITURRALDE Y SAGÜES INGENIEROS S.L.					
Fdo: CARMELO VILLANUEVA RODRIGO I.C.C.P.		Fdo: RAFAEL SAGÜES IBERO I.I.		I.C.C.P.	

Finalmente el resultado fue:



Construcción finalizada de la “Cúpula de Soria”

Sin embargo, pese a la imagen en la que vemos el edificio practicamente construido en el lugar que señala el Plan, y tras haber mencionado muchos de los objetivos de dicha construcción todos ellos dirigidos a la sostenibilidad del medio ambiente, la

Asociación “Ecologistas en Acción” reclamó el derribo de la Cúpula. Es así como se ha dado comienzo a años de litigaciones en los Tribunales hasta llegar a la última sentencia con fecha 20 de marzo de 2015, proveniente del TSJ de Burgos donde el tribunal falla que deberá procederse *“al derribo y demolición del edificio institucional Ciudad del Medio Ambiente de Soria Cúpula de la Energía, así como a la reposición de los terrenos a su estado primitivo”*.

## 2. EXPOSICIÓN

Como ya se ha hecho mención, existe sobre el caso diversas sentencias de las cuales haremos hincapié en aquellas dictadas por el **TSJ Burgos**. La primera de ellas tiene fecha del **29 de mayo de 2012**, y se trata de un recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación Centaurea contra la Orden 10 de febrero de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de aprobación definitiva del Proyecto de Actuación del Sector I del Proyecto regional de la Ciudad del Medio Ambiente de Garray (Soria). La parte demandada fue la Junta de Castilla y León y como parte codemandada la Entidad Parques Tecnológicos y empresariales de Castilla y León S.A.

Resulta muy enriquecedor en estos momentos para una mejor formación jurídica analizar los argumentos de la sentencia. De tal modo que la parte actora se basa para entablar su demanda en diversos fundamentos, siendo su fin obtener declaración del tribunal en virtud de la cual se anulen los acuerdos administrativos que entienden ilegales.

En primer lugar advierten un doble vicio de incompetencia determinante de nulidad radical, puesto que afirman se produce una invasión ilegítima por parte de la Consejería de Medio Ambiente la cual aprobó el Proyecto que se impugna, alegando la parte actora que es competente la CCAA.

El segundo motivo sería la propia falta de competencia de la Consejera de Medio Ambiente (art. 62.1 b) ley 30/1992), y se mantiene que debería haber sido la CCAA en todo caso la que aprobara el Proyecto y concretamente el Consejero de Fomento.

Por otro lado, afirman que no consta en el expediente emisión de informes técnico o jurídico por lo que dicha Orden también sería nula en base a este motivo. Asimismo, concurriría según esta parte nulidad por *“contravención con el Proyecto Regional, que tiene rango de ley”*<sup>37</sup>. A este respecto, es importante destacar el hecho de que se aprobara

---

<sup>37</sup> ST TSJ Burgos 29 de mayo de 2012

“El Proyecto de la Ciudad del medio ambiente”, mediante la ley 6/2007, de 28 de marzo, en lugar de realizar la Planificación urbanística como está establecido. En su lugar, se aprobó mediante ley y obtuvo la calificación de “proyecto regional”<sup>38</sup>. En dicha ley se dispone que el Proyecto que se aprueba mediante la misma tiene por objeto la creación de “un espacio singular”, en el cual se pretende integrar de I+D+i, siendo el fin principal la preservación del medio ambiente. El mencionado Proyecto se desarrolla en “Soto de Garray”, situado este a lo largo del curso del río Duro, en la ciudad de Soria. Estas leyes reciben el nombre de singulares, y se entiende que son especiales para grupos de personas o relaciones jurídicas, puesto que suponen una excepción a los principios generales del ordenamiento jurídico. Respecto a dichas leyes ha hecho mención el TC por primera vez en relación con el Grupo Rumasa. En otra sentencia del TC, en concreto la 166/1986, de 19 de diciembre se determinó su naturaleza como leyes singulares, y se definieron como *“aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro”*. Estas leyes han sido declaradas inconstitucionales, y cabe destacar la primera declaración de dicha inconstitucionalidad, que se produjo concretamente por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. El objeto de estudio del TC en su sentencia 129/2013 era un recurso frente a la Ley 9/2002 de Castilla y León que declaraba de interés regional el proyecto de construcción e instalación de un centro de tratamiento de residuos en Valladolid. El TC declaró inconstitucional dicha ley por vulneración en algunas de sus previsiones del art. 24 CE. Concretamente, el Tribunal ha precisado que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. En consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos por la propia CE. El principio de igualdad exige que la ley singular responda a la situación excepcional... En segundo lugar, la adopción de estas leyes debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales, en los que, por su extraordinaria transcendencia y complejidad, no son remediabiles por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad. Se hace por ello necesario que el legislador intervenga con objeto de arbitrar una solución adecuada, ante una situación singular. En

---

<sup>38</sup> FUERTES, Mercedes. Once tesis y una problemática para restablecer la dignidad de la ley. *Revista de Administración Pública* 2008, número 177. Página 143-144

consecuencia, el canon de constitucionalidad que utiliza el TC al ejercer su función de control de estas leyes es la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación<sup>39</sup>.

Esta sentencia supuso una transformación en la actuación de los entes autonómicos, en la medida en que a partir de ese momento no podrían confiar al cien por cien en la intangibilidad de sus decisiones. Incluso se denominó “*el fin del privilegio de la ley singular*”<sup>40</sup>.

En la ley 6/2007, de 28 de marzo, se hace mención al interés social de la iniciativa y se justifica porque no solo se trata de la planificación del área, sino que al ser “experimental” se pretende una ejecución inmediata de infraestructuras, así como servicios y dotaciones. Por último, se hace referencia en la misma a la relevancia para el desarrollo tanto económico como social de Castilla y León.

Esta fue la manera de aprobarse dicho Proyecto, pese a la forma establecida en la LS que es el Planeamiento urbanístico. En la propia ley se hace mención a que el “planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”.

En este marco, aseveran que existe alteración de los trazados de red viaria y de redes colectoras, así como la existencia de una falta de correlación entre la ordenación del Proyecto Regional y el de Actuación, no siendo un “desajuste”, sino una “sustancial modificación del trazado de la misma”, incluso llegando a contravenir los contenidos de ordenación del propio Proyecto Regional. Asimismo, alegan concurrencia de una alteración de las zonas verdes y la red viaria. Finalmente acotan el objeto del recurso administrativo pidiendo la anulación del Acto del Proyecto de Actuación del Sector 1 del Proyecto Regional, respecto a lo cual se hacen una serie de precisiones a saber:

La parte demandada alega en primer lugar que no puede ser el Proyecto objeto de recurso administrativo. Asimismo, la competencia para aprobar los Proyectos de Actuación no es exclusivamente municipal y para ello debe tenerse en cuenta el interés municipal, la competencia municipal o supranacional y la de la CCAA. A partir de ese momento se procede a la gestión urbanística (art. 65.1 LUCYL), y dentro de la misma se aprueba dicho Proyecto. Se hace también referencia a la competencia de la Consejería de Fomento y se asegura que dejó de tener competencia tras la Reestructuración de

---

<sup>39</sup> STC 129/2013

<sup>40</sup> Así lo denomina José Manuel Díaz Lema en su artículo “El fin del privilegio de la ley singular”, realizando un comentario a la STC 129/2013, de 4 de junio.

Consejerías, y desde ese momento la ostentaba la Consejería de Medio Ambiente. Respecto a la emisión de informes técnicos o jurídicos, se afirma que no se exigen ni por precepto legal ni por reglamento. En efecto, se atestigua que para existir tal vicio de nulidad absoluta o radical, se debería de haber prescindido totalmente del procedimiento establecido en el acto administrativo.

Del juicio es importante destacar la participación del perito D. José Carlos, Arquitecto, el cual afirma que existen discrepancias<sup>41</sup> entre el Proyecto de Actuación y el PRCMA, puesto que asegura que se ha quebrantado la clasificación del suelo que había sido establecida en el Proyecto Regional respecto a las zonas húmedas. Pues bien, ese testimonio no es cierto puesto que aunque el PRCMA clasifica como “suelo rústico de protección natural de interés paisajístico y forestal, todos aquellos terrenos incluidos en el dominio público hidráulico”, existe un error porque se hace referencia a un informe en cuya representación gráfica no existen dichas zonas húmedas. Por último, respecto a las modificaciones de la red viaria, se dispone que solo son meras adaptaciones técnicas que habían derivado de las circunstancias que se desarrollaban en el expediente, y siempre y en todo caso se habían conformado de acuerdo con la ley 5/1999 y en Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Respecto a la parte codemandada, esta se remite en su intervención a procedimientos ordinarios anteriores resueltos por ese juzgado, y a la Orden FOM 1635/2007, de 27 Septiembre, de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, para afirmar que el Proyecto Regional que tenía incorporado planeamiento urbanístico, fue tramitado por quien entonces era competente en Ordenación del Territorio.

En cuanto a la inexistencia del informe técnico o jurídico, se remite al RUCyL, pues en su art. 251 no se dispone que para este procedimiento se necesitaría algún tipo de informe.

En relación a la vulneración de la clasificación de los cauces, para esta parte ninguna de las charcas es dominio público hidráulico, y añaden que el cauce del Río Duero es una zona de interés Comunitario, siendo únicamente dominio público la banda

---

<sup>41</sup> En el art. 10 de la Ley 1/2001, de 20 de julio, de Aguas, se dispone que las charcas situadas en predios de propiedad privada se considerarán como parte integrante de los mismos siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales predios.

de 25 metros al margen del Río, pero conteniéndose este detalle en el Proyecto regional de la Ciudad de Medio Ambiente.

Por otro lado, no entienden que debiera incorporarse al Proyecto de Actuación ni el Proyecto de Reestructuración Ambiental, ni el de Restauración de Espacios Degradados.

Por último, la parte hace expresa referencia a los razonamientos del Perito Sr. Matías , cuyas conclusiones se resumen en considerar que *“los ajustes introducidos por el PASI, en relación a las determinaciones establecidas por el PRCMA, son en todo momento acordes con las propuestas, criterios, normas y determinaciones fijadas y permitidas por el PRCMA y no introducen contradicciones, ni alteraciones urbanísticas que puedan considerarse sustanciales, que no se ha producido vulneración alguna, en relación con la clasificación del suelo establecida por el PRCMA, ni se han contravenido las determinaciones espaciales y normativas del suelo rústico de protección natural de interés paisajístico y forestal, ya que los ajustes en algunos trazados de la red viaria, los Espacios Libres Públicos de zonas verdes o algunos trazados de la red colectora de saneamiento, planteados en el PASI, son pequeños cambios que no afectan a la Ordenación General fijada por el PRCMA y no suponen cambios estructurales, ni modificaciones sustanciales”*<sup>42</sup>. A esto suman que los ajustes son cambios justificados por resolución técnica y funcional detallada, que han incrementado las afecciones sobre el medio natural y las atenúan.

En este orden de argumentos, añade esta parte en sus declaraciones que la ejecución de las obras *“no generan alteraciones del medio natural”*. De igual modo, en cuanto al Plan Especial para el Equipamiento Deportivo, subrayan que es un instrumento de desarrollo al que se hace referencia el PRCMA y concretamente para la ordenación detallada de las zonas deportivas en suelo urbanizable, como requisito para la edificación y programación de la zona y sus usos lo cual no puede preverse al PASI.

La sentencia es desestimatoria del recurso interpuesto contra la Orden de 10 de febrero de 2010 por la que se aprobaba definitivamente el Proyecto de Actuación del Sector I del Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente de Garray, declarándose este conforme a derecho. A continuación analizaremos las conclusiones de la Sala que la han llevado a desestimar dicho recurso.

---

<sup>42</sup> ST TSJ Burgos de 29 de mayo de 2012

En primer lugar se examina la procedencia de la cuestión indirecta frente a la Ley que aprueba el Proyecto, basándose en una vulneración de los art. 13 y 15 de la LUCyL, pero no se admite en base a Auto 27/09/1999 del TS. En dicho auto se hace mención a que no cabría recurso de casación en este caso, al tratarse de un conflicto planteado entre dos normas de igual rango, ambas elaboradas por la misma CCAA. Es por ello que se declara inadmisibile dicha pretensión y se mantiene la validez de las normas objeto de impugnación del Proyecto Regional Ciudad de Medio Ambiente.

Respecto a si sería competente la Junta de Castilla y León o los Ayuntamientos afectados, se afirma la competencia en base a lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la Ley de Urbanismo, donde se recoge que será competente la CCAA respecto a los municipios. Sin embargo no se puede deducir de ello, aclara la Sala, que para poder aprobarse el Proyecto de Actuación por la CCAA se debieran incluir las determinaciones del Título III (referentes a la gestión urbanística), puesto que en función del contenido del propio instrumento de ordenación del territorio, se va a considerar planeamiento, gestión o intervención en el uso o mercado del uso, en cuyo caso le corresponderá conocer a la CCAA. Por ello no cabe admitir la alegación, y no será objeto de nulidad.

Procede ahora analizar la cuestión de forma referida esta a la falta de informes jurídicos o técnicos, también desestimada puesto que partiendo de la base de que será competente la CCAA, no será aplicable la normativa de las Entidades Locales. Además, se hace referencia en la resolución al TS que en la sentencia 21 de mayo de 1998 y de 26 de diciembre de 1995 consideraba que la falta de los informes jurídicos no supone un vicio de nulidad, puesto que no supone que se haya prescindido del procedimiento establecido legalmente, sino que es un defecto de forma, el cual no determinará la nulidad del acto.

En cuanto a los motivos referidos a la disconformidad del Proyecto de Actuación impugnado con el Proyecto Regional, se hace referencia al art. 41.1 y 4 del último en el que se dispone que en el ámbito marcado por el PRCMA no existen espacios naturales protegidos.

En relación a la alteración de la red viaria y de las redes de colectores, hace referencia la resolución a la prueba realizada en sala a través de los informes periciales, que afirmaban y reconocían la existencia de variaciones tanto en el viario como en los colectores, pero lo importante era determinar si la mencionada modificación estaba



justificada por un ajuste de los terrenos o por las circunstancias que se producían a consecuencia de la realización de otros proyectos. Se concluye que se trata de una modificación sustancial y además autorizada por la legislación urbanística general y especial (integrada en el Proyecto Regional), por lo que no se puede concluir que dicho ajuste suponga una gran alteración.

Finalmente, respecto al motivo de impugnación referente a los defectos documentales del Proyecto de Actuación, se hace referencia al art. 25.2 del PRCMA, que autoriza de manera expresa y en referencia al régimen urbanístico previo al desarrollo de los suelos urbanizables, que mientras no se den los requisitos no se podrá edificar en el suelo urbanizable, ni realizar obras que no sean referentes a las infraestructuras generales. Asimismo, se refieren a la vista y a las declaraciones de los Testigos Peritos concretamente, demostrándose con sus testimonios que pese a que la Declaración de Impacto Ambiental exigía antes de iniciarse las obras un protocolo de actuación en charcas y arroyos, así como en un proyecto de restauración medioambiental, esos proyectos se habían aprobado antes del inicio de las obras, y es por ello que se desestima el motivo de impugnación.

La segunda sentencia de interés sobre el caso es la del día **3 de mayo del 2013**, del **TSJ Burgos**. Se trata de un recurso de apelación interpuesto por la Asociación Soriana de defensa de la Naturaleza, contra la ST de 9 enero de 2013 dictada en el Juzgado Contencioso-Administrativo de Soria, contra la resolución del Ayuntamiento de Garray de 13 de septiembre de 2011, mediante la cual se concede licencia de obras al edificio institucional Ciudad del Medio Ambiente de Soria Cúpula de la Energía.

La sentencia apelada había desestimado el recurso interpuesto por la Asociación, concediéndose así la licencia de obras. La sentencia recurrida basa su razonamiento en la resolución del TSJ de Burgos con fecha 29 de mayo de 2012, anteriormente analizada, considerándola “*determinante*”<sup>43</sup>.

Del mismo modo, la parte actora centra el objetivo del recurso en el esclarecimiento y declaración de vicios del procedimiento durante la tramitación del expediente de concesión de la licencia de obras (puesto que afirman que no existe informe jurídico alguno), así como una inadecuación en el procedimiento que se sigue para la concesión de las licencias (determinan que no se tramita por el procedimiento legalmente previsto

---

<sup>43</sup> ST Juzgado Contencioso Administrativo de Soria de 9 de enero de 2013

de resolución conjunta, excluyendo así la pieza separada del expediente de licencia ambiental).

También se alega que no se han indicado los usos concretos a los que se va a destinar el edificio. Asimismo, afirman que no existe pieza separada de licencia ambiental y no se someten a nuevo informe técnico o jurídico los documentos de justificación y subsanación de deficiencias aportados por los redactores, pero no se concretan las normas que se han vulnerado por lo que el tribunal no resuelve sobre este respecto.

Igualmente, se hace referencia al RUCYL y concretamente al acuerdo que se impugna en el sentido de que no figura como condición de la licencia la obligación de prestar la garantía exigida en el art. 202 del citado reglamento.

Por otro lado, se invoca vulneración de los contenidos de ordenación del PRMCA, concretamente: las alineaciones exteriores, los fondos máximos edificables, y el Plano 2 A del informe donde puede observar que parte del edificio ocupa un arroyo, hecho que hace que sea de aplicación el art. 12.3 PRMCA, siendo su calificación suelo rústico.

La parte demandada rebate los argumentos de la actora, de tal forma que aseguran que la falta de informe jurídico en el expediente de concesión de la licencia no es un vicio que determine la anulación de la misma. Invocan una ST TS 21 junio 2001 en la cual se determina que en caso de estar ante un edificio institucional (como en el caso), solo estará sometido a un régimen de comunicación, aunque se considerara necesaria la autorización, ello no podría conllevar nulidad de la licencia de obras.

En cuanto a la vulneración del RUCYL y concretamente de su art. 202.4, en caso de que fuera exigible la garantía, ésta no afectaría a la validez de la licencia. En todo caso, la parte demandada asegura que dicho artículo no es de aplicación al tratarse de “*actuaciones integradas*”<sup>44</sup>.

El Tribunal, en el Fundamento Cuarto expone antes de fallar que no es vinculante la ST TSJ Burgos con fecha 29 de mayo del 2012 porque resolvía cuestiones diferentes a las del objeto del presente recurso.

---

<sup>44</sup> ST TSJ Burgos 9 de enero de 2013. Las actuaciones integradas utilizan como instrumento de gestión urbanística el Proyecto de Actuación. Si existen dichas actuaciones, estaríamos ante una figura surgida para realizar la urbanización de suelos urbanos no consolidados o urbanizables. QUINTANA, Tomás. Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León. Segunda Edición. 2007. Valencia, 2007. ISBN: 978-84-8456-934-3. Páginas 107 y ss.

Subsiguientemente, la Sala examina lo dispuesto en la demanda referente a la pieza separada de la licencia ambiental, puesto que aseguran que no existe. Del mismo modo, afirman que no se someten a nuevo informe técnico o jurídico los documentos de justificación así como de subsanación de las deficiencias. A este respecto señaló la Junta que era imposible definir los aspectos que se disponen en la ley 11/2003 de 8 de abril, y que debe contener un proyecto básico para la solicitud de la licencia ambiental. Ello no supone que no deba realizarse nunca, sino que se dilata el tiempo hasta el momento en que se concreten los usos expuestos en el mismo PRCMA.

Posteriormente, se hace referencia en la demanda al art. 202 RYCYL<sup>45</sup>, puesto que en el acuerdo objeto de impugnación no figura como condición de la licencia la obligación de prestar la garantía que exige dicho acuerdo, por lo que se permite la edificación de un suelo que no tiene la condición de solar. Se trata de una cuestión que excede de la competencia municipal, al corresponder a la Junta de Castilla y León.

A continuación se alega vulneración de contenidos de ordenación de PRMCA y en concreto: alienaciones exteriores (al ocupar el edificio una porción de viario), fondos máximos edificables (una gran parte del edificio proyectado está fuera de las alienaciones), y el Plano 2 A del informe (parte del edificio ocupa un arroyo). Todos estos motivos se desestiman, en primer lugar en base a la sentencia de la Sala de Burgos con fecha de 29 de mayo de 2012, puesto que pese a las modificaciones que ha quedado probado que se han producido, no suponen alteración del Proyecto Regional para la Sala que determina que no ha existido vulneración del PRMCA. Respecto a la altura, se basan en las declaraciones de los Peritos para desestimar el motivo, puesto que estos han señalado que no existe una altura superior a 1.300 metros cuadrados.

Finalmente, en el fallo se recoge que la estimación parcial del recurso de apelación, declarando la Sala que no es conforme a derecho la licencia de obras del edificio institucional de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria o “Cúpula de la Energía”.

Esta sentencia tuvo como consecuencia la paralización de la construcción tras haberse producido un gasto aproximado de 50 millones de euros. Aun así, el consejero de Medio

---

<sup>45</sup> Hace referencia el art. 202 RUCYL a una garantía cuyo objeto es el aseguramiento ante el Ayuntamiento de la total ejecución de una actuación urbanística, respondiendo tanto del cumplimiento de las obligaciones de los propietarios y del urbanizador si se diera el caso, así como de los daños y perjuicios que pudiera causar la ejecución de la actuación.

Ambiente de aquel entonces, Antonio Silván, afirmaba que el Gobierno de la región no renunciaba al objetivo inicial de la Ciudad, pero que la crisis les obligaba a priorizar.

Bien es cierto que la Junta de Castilla y León tenía intenciones de ralentizar las obras, pero tras esta ST TSJ Burgos, paralizó totalmente las obras pues declaró nula la licencia. De este modo la Asociación demandante consiguió su objetivo de paralizar las obras, aunque no pudo evitar que se produjera una gran inversión en la construcción ya muy avanzada desde el año 2007 al año 2013 que se produce la detención. El colectivo denunciaba irregularidades desde el año 2007 y alegaba los astronómicos gastos de la Junta (hablaban de 92.3 millones de euros en actuaciones de promoción, redacción de proyectos, obras de urbanización...).

Con fecha **19 de julio de 2013**, se dicta sentencia por el **TSJ de Burgos** resolviendo recurso contencioso administrativo interpuesto por la Asociación Soriana de Defensa de la Naturaleza (en adelante ASDEN), contra la Orden de 10 de febrero de 2010 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de aprobación definitiva del Proyecto de Actuación del Sector I del Proyecto Regional de la Ciudad del Medio Ambiente en Garray (Soria), siendo parte demandada la Junta de Castilla y León y codemandada la Entidad Parques Tecnológicos y empresariales de Castilla y León S.A.

La parte actora esgrime distintos argumentos entre los que se encuentra que el suelo afectado por la edificación, estaba previamente clasificado como suelo no urbanizable y protegido por su calidad natural. Sin embargo, con la ley 6/2007 de 28 de marzo, se aprueba el PRCMA, a través del cual se produce la clasificación del suelo pasando a ser este urbanizable. Afirman que al producirse esta modificación con una falta absoluta de motivación, se ha incurrido en desviación de poder.

En esta línea, esta parte considera que se han producido diversas infracciones y en primer lugar menciona la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, porque no se han evaluado los efectos del proyecto en la zona. Asimismo, se alega infracción del RD 1/2008 por el que se aprueba el TR de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, también en el art. 8 de la Ley 9/2006, de 20 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Todo ello se fundamenta en que el Proyecto no se integra en el Proyecto regional.

Del mismo modo, respecto a los terrenos de influencia de la Ciudad Romana de “Numancia”, se declara que son bienes de interés cultural, y como tal deben protegerse,

y al no haberse hecho se ha vulnerado el art. 33 de la Ley del Patrimonio Histórico de Castilla y León. En cualquier caso, se alega que existe incumplimiento procedimental desde la contratación de las obras, por no estar aprobado el proyecto de actuación.

Igualmente, se invoca respecto al derecho de participación ciudadana (art. 86.3) de la Ley 30/1992), una vulneración del mismo, y al mismo tiempo el derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente (Ley 27/2007, de 18 de junio).

Por último, se afirma que se ha incurrido en una falta del estudio de viabilidad tanto económico como financiero del proyecto, produciéndose así un incumplimiento de la normativa sobre contratación de las administraciones públicas.

La parte demandada se opone en base a distintos motivos, a saber: No debe ser impugnado el PRCMA puesto que ha sido aprobado por las Cortes de Castilla y León mediante Ley 6/2007, entiendo la parte que cualquier recurso ante la misma debería invocarse en el TC, pero en ningún caso en el Orden Contencioso Administrativo.

Esta parte mantiene que el proyecto de actuación ha de quedar al margen de la función de planeamiento y ordenación. En este marco y respecto a los problemas denunciados por la otra parte, los demandados defienden que la protección y fomento de los valores ambientales están previstos en las fases de la ordenación territorial, así como que el modelo ambiental que representa la Ciudad del Medio Ambiente supone un nuevo modelo innovador de ordenación del territorio. En cuanto a los valores patrimoniales del Yacimiento de Numancia, afirman que no afecta la construcción a esta zona en absoluto. Respecto a los incumplimientos procedimentales que destaca la otra parte, se sostiene que la Ley consiente la adjudicación simultánea del contrato para la elaboración de un proyecto de obras y del contrato de ejecución de obras.

La entidad codemandada hace suyos los argumentos de la Administración demandada y se opone expresamente entendiendo que la naturaleza de su empresa es pública, y el Convenio Urbanístico de Gestión con fecha 27/07/2008 con la Conserjería de Medio Ambiente es válido. Además, afirma esta parte que la ejecución del proyecto de actuación supondrá cambios en el entorno pero ello no es óbice para que se produzcan cambios negativos en el medio.

Los Magistrados integrantes de la Sala y Sección, desestimaron totalmente el recurso, confirmando el proyecto.

Con fecha **3 de noviembre de 2014**, el **Juzgado Contencioso Administrativo de Soria** dicta auto a raíz de la sentencia con fecha 3 de mayo de 2013 del TSJ de Burgos que había declarado no conforme a Derecho la licencia de obras concedida para el “*Edificio Institucional del Medio Ambiente de Soria, Cúpula de la Energía*”. Sin embargo, el alivio que supone esta última sentencia se interrumpe en estrépito con una nueva resolución judicial, siendo en este caso proveniente del Tribunal Constitucional. Me refiero a la sentencia de **5 de diciembre 2013 del TC** la cual estima el recurso de inconstitucionalidad que había sido interpuesto contra la ley 6/2007 de 28 de marzo y para ello se basa en distintos motivos: se expone en dicha ley que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas a la situación excepcional por la que se produce su aprobación; sin embargo, no se explica cuáles son esas razones por las que se debe de entender dicha ley como una medida razonable y proporcionada. Se afirma en la sentencia del TSJ de Burgos que “*la aprobación por ley de este planeamiento urbanístico ha impedido que los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación de impacto ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que se hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por el Consejo de Gobierno*”.

Por todo ello, concluye el TC que la ley no es una medida razonable ni proporcionada a la situación que ha justificado su aprobación, y del mismo modo afirman que su aprobación supuso vulneración del art. 24.1 CE al impedir el acceso al control judicial.

Se pide al tribunal la ejecución de la sentencia con base en el art. 248.1.a de la LUCYL, y el art. 341.5.a RUCYL, el derribo y la demolición de las edificaciones que han sido indebidamente construidas.

Por otro lado, entiende la Junta de Castilla y León (en adelante JCYL), que la anulación de una licencia urbanística no conlleva de manera inmediata la demolición de las obras que en ella se amparaban, sino que debe de realizarse un expediente de restauración de la legalidad. Sin embargo, no podrá fundarse en la ley 6/2007 la legalización de las obras, al haber sido declarada nula por el TC. En esta línea, el

Ayuntamiento ha iniciado un nuevo proyecto de obras, solicitando nueva licencia pero al haberse declarado nula por el TC la ley, existe en ese momento un vacío legal.

Finalmente, la Sala concluye que debe de *“despacharse ejecución contra el Ayuntamiento de Garray, y demás partes codemandadas... y procédase al derribo y demolición del edificio institucional ciudad del medio Ambiente, así como la reposición de los terrenos a su estado primitivo”*.

A partir de este auto, se empezaron a ver en la prensa titulares como *“reducir a escombros la Cúpula de la Ciudad del Medio Ambiente”*<sup>46</sup>. En el noticiario se hacían duras críticas frente a la construcción y concretamente del *“despilfarro en que la Junta”* ha enterrado millones de euros que finalmente acabará siendo escombros. De este modo aparecen las consecuencias del auto, puesto que ya había sido mucho lo invertido para levantar lo construido, pero aún se invertirá más en su demolición.

Se destaca en las noticias que la JCYL ha alegado que a través de Resolución con fecha 4 de junio de 2014 se ha iniciado el procedimiento de aprobación y apertura del trámite de información pública y audiencia del proyecto regional parque empresarial del medio ambiente *“que sustituye a escala reducida y restringida las partes ya urbanizadas”*, sin embargo, en la sentencia se considera que la actuación de la Administración tiende a crear legalidad que permanezca la conservación de un edificio cuya normativa de planeamiento se ha anulado mediante sentencia<sup>47</sup>.

### 3. PROBLEMÁTICA DEL CASO

El núcleo del conflicto surgió desde el momento en que se aprobó el Planeamiento a partir de una ley y no de la manera establecida. Debemos de tener en cuenta en primer lugar que el planeamiento es un medio de establecer la calificación del suelo, y por tanto, el uso que se le podrá dar. Esta planificación deberá concretarse en los planes que son los instrumentos técnicos en los que se dispone la determinación del suelo en cuestión.

---

<sup>46</sup> PUEBLO COMUNERO *“Un juez ordena reducir a escombros la Cúpula de la Ciudad del Medio Ambiente en Soria en la que la Junta se gastó 52 millones”*  
[http://izca.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8531:ultimo-cero&catid=9:actualidad-castellana](http://izca.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8531:ultimo-cero&catid=9:actualidad-castellana) [01/06/2015]

<sup>47</sup> Auto del Juzgado Contencioso Administrativo de Soria de 3 de noviembre de 2014.

Después de muchas sentencias al respecto, finalmente el TC declaró nula la ley donde se contenía dicho planeamiento, y posteriormente el Tribunal Contencioso-Administrativo de Burgos determinó que debía derruirse lo que había construido hasta el momento; *“la cúpula debe derribarse, no terminarse”*<sup>48</sup>. De este modo, lo que comenzó siendo un proyecto ecologista acabó siendo denunciado por ASDEN.

#### **4. RESOLUCIÓN**

La última sentencia al respecto tiene fecha de 20 de marzo de 2015, y se trata de una apelación ante el TSJ de Burgos ante el Auto dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Soria con fecha 3 de noviembre de 2014, siendo parte apelante la Junta de Castilla y León y parte apelada la Asociación Soriana para la defensa y estudio de la Naturaleza.

En la resolución objeto del recurso se determinaba el despacho de ejecución contra el Ayuntamiento de Garray y partes codemandadas, procediéndose al derribo y demolición del edificio institucional Ciudad del Medio Ambiente de Soria, y la reposición de los terrenos a su estado “primitivo”.

Principalmente el objeto del recurso es la petición de realización de un expediente administrativo para apreciar la posibilidad de legalización urbanística, y para evitar que transcurriera el plazo de prescripción para establecer dicha legalidad, la Junta interpuso el presente recurso objeto de estudio. Debemos tener presente el plazo establecido a falta de regulación específica en materia urbanística que es de quince años desde la orden de ejecución o demolición, pero en este caso se ha impugnado el Auto en un plazo muy breve. Es por ello que se admitió el recurso de alzada y frente a ello la parte apelada pide la desestimación de todos los motivos de la impugnación, así como la confirmación del Auto recurrido<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> EL BALUARTE DE CÁDIZ “Ciudad del Medio Ambiente: la cúpula debe derribarse, no terminarse” <http://www.elbaluartedecadiz.es/2014/09/ciudad-del-medio-ambiente-la-cupula-debe-derribarse-no-terminarse/> [02/06/2015]

<sup>49</sup> Artículo 1964 Código Civil, aplicable a las acciones personales que no tengan señalado un mínimo específico de prescripción. Asimismo, en la Sentencia del TS 5 de junio de 1987 se recoge que la preinscripción urbanística no tendría lugar hasta pasado el plazo de quince años del art. 1964 CC desde la fecha firme del derribo.



El fallo de la sentencia es de estimación del recurso de apelación, y a través del mismo se revoca lo dispuesto al Auto de fecha 3 de noviembre de 2014 por el que se ordenaba el derribo y demolición del edificio institucional de la Ciudad del Medio Ambiente de Soria. El argumento fundamental que utiliza el tribunal para afirmar que no procede el derribo nos lleva a determinar que entienden que se debe esperar a la finalización del Proyecto, y en ese momento se juzgará por la situacional inicial de los terrenos, puesto que hasta el momento no se ha resuelto el expediente sobre dicho Proyecto Regional iniciado.

Del mismo modo, determinan que no procede la legalización “*ex post facto*” de todo lo materializado.

Por consiguiente, *el TSJ paraliza “por el momento” el derribo de las Cúpulas*<sup>50</sup>, puesto que la Sala mantiene que debe primar la resolución del expediente, y así lo disponía la Junta de Castilla y León a lo largo de todos los trámites judiciales que se han seguido, asegurando que “*cualquier decisión sobre las obras construidas debería adaptarse al Proyecto*”<sup>51</sup>.

Por lo tanto, después de muchas sentencias al respecto, el resultado ha sido una revocación de la demolición a la espera de la finalización del Proyecto Regional para “juzgar a la luz de la situación inicial que tenían los terrenos y la legalidad urbanística que resulte de aplicación”<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup>DIARIO DE SORIA. *El TSJ paraliza `por el momento el derribo de las Cúpulas.*” [http://www.diariodesoria.es/noticias/soria/tsj-paraliza-por-momento-derribo-cupulas\\_34041.html](http://www.diariodesoria.es/noticias/soria/tsj-paraliza-por-momento-derribo-cupulas_34041.html) [02/06/2015]

<sup>51</sup> EL ECONOMISTA “*El TSJCyL libra “por el momento” del derribo a la Cúpula de la Energía de Soria*” [http://www.economista.es/castilla\\_y\\_leon/noticias/6577043/03/15/El-TSJCyL-libra-por-el-momento-del-derribo-a-la-Cupula-de-la-Energia-de-Soria.html#.Kku8hk7kP771xX4](http://www.economista.es/castilla_y_leon/noticias/6577043/03/15/El-TSJCyL-libra-por-el-momento-del-derribo-a-la-Cupula-de-la-Energia-de-Soria.html#.Kku8hk7kP771xX4) [03/06/2015]

<sup>52</sup>EL MIRÓN DE SORIA “*El TSJCyL revoca orden de demolición de las cúpulas de energía*” <http://elmirondesoria.es/provincia/comarca-de-soria/el-tsjcyl-revoca-orden-de-demolicion-de-las-cupulas-de-la-energia> [03/06/2015]

## **CASO 3- “Mucientes: 750 habitantes y 6781 viviendas”**

### **1. ANTECEDENTES**

En Mucientes, un Municipio de Valladolid estaba previsto construir 6781 viviendas. Sin embargo, Ecologistas en Acción ha denunciado esta construcción “desorbitada”, puesto que apenas hay 750 habitantes. Es por ello, que piden que se impida este “despropósito” aprobado por el Ayuntamiento de Mucientes y la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid.

Nos encontramos con una “planeamiento desorbitado”, en el sentido de que nada ha justificado la creación de un número tan elevado de viviendas. Si bien es cierto, que en los inicios de la actividad urbanizadora, era muy necesario realizar múltiples construcciones para un desarrollo de las urbes; sin embargo, con el tiempo se ha distorsionado el fin del planeamiento, que no es otro que promover una ordenación coordinada de los núcleos urbanos. Este objetivo intenta evitar una incontrolada creación de nuevos núcleos.

Todo ello no ha sido óbice para que se hayan desarrollado inmensas edificaciones, entre las cuales se puede destacar la ciudad de Huelva y concretamente un pueblo de esta, en el que se planeaba construir 2600 chalés, teniendo únicamente 600 habitantes. Concretamente la nueva construcción estaría formada por los chalés, un hotel de 1800 plazas y dos campos de golf (éstos además se dispondrían en terreno protegido)<sup>53</sup>.

### **2. EXPOSICIÓN**

Estudiaremos el recurso interpuesto por Desarrollos Urbanísticos Mucientes S.L y el Ayuntamiento de Mucientes contra la sentencia de fecha 15 de marzo de dos mil trece dictada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, tratándose la misma de una resolución de un recurso interpuesto en dicho tribunal contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de 18 de septiembre de 2009, por el que se aprobaron definitivamente con carácter parcial las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes. En ese momento las partes recurridas eran la Comunidad de Castilla y León y la Asociación de Ecologistas en Acción de Valladolid.

---

<sup>53</sup> EL PAÍS. “Un pueblo de 600 habitantes de Huelva planea 2.600 chalés en un terreno protegido”. [http://elpais.com/tag/provincia\\_huelva/a/128](http://elpais.com/tag/provincia_huelva/a/128) [11/06/2015]

El fallo recurrido estimaba el recurso contencioso administrativo que había sido interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción de Valladolid, y de ese modo declaraban la nulidad del acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid con fecha 18 de septiembre de 2009, a través del cual se habían aprobado las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes,.

El recurso de casación interpuesto por Desarrollos Urbanísticos Mucientes S.L. se fundamenta en el art. 88.1 c) de la Ley jurisdiccional, por infracción del art. 49 de dicha ley y el art. 24 de la CE, al considerar que ha habido una falta de emplazamiento a dicha parte siendo la misma interesada.

Asimismo, el Ayuntamiento de Mucientes fundamenta el recurso en ocho motivos pero fundamentalmente alegan falta de congruencia entre la sentencia con el fallo.

Por su parte, la Asociación Ecologistas en Acción solicita la desestimación de los recursos, así como la confirmación de la sentencia dictada por el TSJ. La Comunidad de Madrid dejó transcurrir el trámite previsto para la oposición sin presentar escrito alguno.

El objeto principal del recurso es la sentencia de la sala de lo contencioso administrativo de Castilla y León, por la cual se estimó el recurso contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, con fecha 18 de septiembre de 2009. A través de dicho acuerdo se aprobaron con carácter parcial las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes, condicionando su publicación, eficacia y vigencia a la presentación de tres ejemplares de soporte informático. Ese acuerdo se publicó en el BOCyL núm. 45 de marzo de 2015.

La Asociación alegaba una vulneración del art. 158.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, referente a “cambios posteriores en la información pública” y en el que se dispone que en caso de que surjan alegaciones, sugerencias o alternativas al mismo, se deberá proceder a la modificación motivada, y en caso de ser esta sustancial, deberá abrirse de nuevo el período de información pública. La parte recurrente afirma que no se produjo dicho trámite dispuesto en la ley (art. 158.2 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León). Por otro lado, la parte recurrente hace referencia a la falta de justificación de la

necesidad de suelo urbanizable, y de la permanencia del suelo urbanizable no delimitado, y por tanto a otra vulneración del Reglamento y concretamente de su art. 153<sup>54</sup>.

En la sentencia de 18 de septiembre de 2009, se estima únicamente uno de los motivos de recurso, y concretamente se hace referencia a la subsanación que no ha sido acreditada. Es por ello que se declaró la nulidad del acuerdo objeto de dicho recurso por ser contrario tanto a la Ley del Suelo de 2007 como al RUCyL concretamente de su art. 34 en el cual se hace referencia al planeamiento urbanístico que tendrá como objetivo resolver necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios que se deriven de las características del municipio que se trate. Dicho objetivo no se ha motivado o justificado que se cumple, y por este motivo se dejó de examinar el resto de motivos.

Frente a la mencionada sentencia se interpuso recurso de casación por parte de la mercantil Desarrollos Urbanísticos Mucientes S.L, alegando al amparo del art. 88.1 LJCA, infracción del art. 24 CE y del art. 49 de la LJCA, puesto que no había sido emplazado ni notificado en el recurso siendo parte y afectada por el acuerdo objeto de recurso. Manifiesta ser parte interesada en base al convenio suscrito con el Ayuntamiento (convenio que ya había sido publicado en el Boletín de la Provincia), aunque reconoce que hubo emplazamiento edictal, pero considera que no puede sustituir la notificación y emplazamiento personal. A este respecto, el Tribunal afirma que la parte con legitimación pasiva deberá ser emplazada “directa y personalmente” cuando sean conocidos e identificables y mediante los datos dispuestos en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o la demanda, suponiendo la falta de dicha notificación un “quebrantamiento de las formas y garantías esenciales del proceso”, así como una “vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”, dispuesto este en el art. 24.1 CE. A este respecto hace referencia la Sala a la sentencia del TC 242/2012, de 17 de diciembre, en cuyo Fundamento quinto declaró que “el deber de emplazamiento podrá excluirse si se trata de recurso contencioso-administrativo dirigido contra disposición general o contra un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos, si ello fuera impedimento para realizar emplazamiento. Igualmente en la sentencia del TC 125/2000, de 16 de mayo se hace referencia a la ausencia de todo emplazamiento edictal o personal, en caso de tratarse el proceso de impugnación de una modificación de un plan

---

<sup>54</sup> MOYA GONZÁLEZ, Luis. *La práctica del Planeamiento Urbanístico*. 1994. Síntesis, 1994. ISBN: 9788477382485. El autor destaca que el planeamiento es una actividad fundamental e imprescindible para el orden de la ciudad, y para conseguir el orden en ella.

general de ordenación urbana, y declaró que era esencial si los interesados habían sido identificados por la Administración o por el órgano judicial en función de la información contenida en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda.

Un caso similar al tratado resolvió propio tribunal que enjuicia, en sentencia con fecha de 10 de mayo de 1999, desestimando pretensión de nulidad porque: “... *“si se tiene en cuenta que los actos impugnados son la aprobación definitiva de la modificación de un Plan General y la aprobación definitiva de un Plan Parcial que desarrolla dicho Plan General, acuerdos que tiene reiteradamente declarado el TS que tienen naturaleza reglamentaria, en cuya impugnación no es necesaria la citación personal de las personas afectadas por las normas impugnadas según tiene declarado el TC, entre otras muchas en sus sentencias 61/85, 82/85 y 133/86. Pero es que, además, por la falta de citación de la recurrente a los procesos recurridos no se le ha causado indefensión, única hipótesis en la que la anulación sería posible, si se tiene en cuenta que los derechos presuntamente infringidos no provienen de los acuerdos impugnados, sino del Convenio celebrado por “Inmobiliaria Navarra, S.A”, y el Ayuntamiento de Alboraya. Ahora bien, cualquier pretensión tendente a vincular el planeamiento a los convenios se interpretan conforme al planeamiento, y aunque en el plano temporal el convenio haya sido anterior al planeamiento, desde un punto de vista urbanístico es el planeamiento aprobado el que constituye la base, fundamento y cobertura de los pactos insertos en el Convenio Urbanístico. Ello supone, que los otorgantes de un Convenio Urbanístico carecen de derechos subjetivos que merezcan un emplazamiento personal en los litigios sobre impugnación de planes, salvo en los planes de iniciativa particular, hipótesis que no es la contemplada en los acuerdos impugnados. El planeamiento no es un desarrollo o ejecución del convenio, al menos en términos jurídicos, pues el planeamiento es el ejercicio de potestades públicas que no están supeditadas ni condicionadas por los convenios previamente celebrados”*.

Estas es la tesis que mantiene el tribunal por lo que no entiende en este supuesto, análogo al expuesto, que deba existir nulidad sino que no es necesaria la notificación personal; asimismo, no debemos olvidar que se había realizado citación mediante edicto, y en el caso que nos ocupa se había realizado el convenio con el Ayuntamiento.

Otro argumento en el que basa la parte actora su recurso es la falta de motivación de los fundamentos de Derecho, y por lo tanto, una infracción del art. 88.1.c) LJCA, a lo

que el tribunal responde refiriéndose a una sentencia dictada con anterioridad por la propia sala con fecha 4 de noviembre de 2005, en la que se dispuso que el derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales, y por tanto el cumplimiento de la garantía dispuesta en el art. 24 CE, exige como mantiene el TC en sentencia 8/2004, de 9 de febrero, acogiendo las directrices jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la exposición de un razonamiento suficiente como en el supuesto, y no se le obligará a explicar las razones que motivan su decisión ni existiría incongruencia en caso de no tener un grado alto de argumentación. Es por ello que se entiende congruente la sentencia, pese a solamente haberse desarrollado uno de los motivos de la demanda. Igualmente, exponen en la sentencia que su doctrina reiterada que se permite apreciar incongruencia atendiendo a la contradicción existente entre la fundamentación de la sentencia y su parte dispositiva, pero que deberá ser clara e incuestionable puesto que en caso contrario prevalecerá el fallo aunque ello pudiera derivar en un vicio distinto a la incongruencia. Sin embargo, la parte recurrente se limita a alegar la nulidad por incongruencia, y no fundamenta dónde se encuentra la misma o cual es la parte perjudicial para ellos y problemática que derivaría en incongruencia, y por lo tanto, en la nulidad de la sentencia.

Por último, en el fundamento decimotercero la Sala se refiere al material probatorio del procedimiento, a través del cual ha concluido que el planeamiento estaría formado por nueve sectores de suelo urbanizable residencial, con una superficie bruta de más de 240 hectáreas y una previsión de viviendas de más de seis mil seiscientas, de tal forma que se concluye que el planeamiento mencionado no tendría como objetivo resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios que se deriven de las características específicas del Municipio; objetivo además que ni se motiva ni se justifica que se haya cumplido, o que se de cualquier otro requisito que posibilite un crecimiento superior al necesario para la demanda del Municipio.

### **3. PROBLEMÁTICA DEL CASO**

El núcleo del conflicto viene de la mano de un planeamiento sin duda desorbitado, en una zona con tan solo 750 habitantes, en la que se pretendían construir más de 6000 viviendas. El problema surge en la necesidad de justificar el incremento repentino de tantas viviendas. Cabe en este momento recordar una sentencia relevante del TC,

concretamente la 50/2015, la cual declara inconstitucional la Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). El fallo se fundamenta en que no quedar acreditada la variación de las circunstancias socioeconómicas o medioambientales tenidas en cuenta a la hora de modificar el plan, sin haber valorado la repercusión que sobre la protección, conservación o mejora del espacio tiene la posible instalación de las estaciones de esquí alpino en cuestión. Es importante traer a colación el art. 36 de la LUCyL relativo a la sostenibilidad y protección del medio ambiente, en el cual se hace referencia al planeamiento urbanístico, cuyo objetivo será mejorar la calidad de vida de la población a través del control de la densidad humana, pero también la edificatoria, y es por ello que se tienen en cuenta diversos criterios tales como: En el suelo urbano consolidado, el aprovechamiento de las parcelas no superarán los niveles que caractericen la edificación legal del entorno; en suelo urbano consolidado si ya existieran más de 100 viviendas, el planeamiento no podrá contener determinaciones de las que resulte un aumento del aprovechamiento. De ello se deduce, que no se permitirá una superación de los límites del territorio si no es de manera justificada.

#### **4. RESOLUCIÓN**

El TS ha confirmado sentencia previa de 15 de marzo de 2013 de la Sala de lo contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León, a través de la cual se anularon las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes, desestimando de este modo los recursos interpuestos por el Ayuntamiento de Mucientes y la inmobiliaria Desarrollos Urbanísticos Mucientes, S.L. El Tribunal reiteró lo previsto anteriormente por el TSJ respecto a una desproporcionada cantidad de suelo urbano y urbanizable, y la previsión de un crecimiento de suelo residencial que en absoluto justifica las necesidades del municipio de tan solo 751, y para el que se tenía intención de construir 6781.

De este modo, el Tribunal Supremo “ha enterrado” las 6781 viviendas que estaban previstas en las normas urbanísticas aprobadas en el Municipio, y han quedado derogadas las Normas Urbanísticas Municipales de Mucientes, aprobadas por Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid de 18 de septiembre de 2009, en las

cuales se disponía una edificación en suelo urbanizable residencial de superficie bruta de más de 240 hectáreas<sup>55</sup>.

El Tribunal fundamenta su fallo en un incremento injustificado, entiendo por tanto la construcción desproporcionada, teniendo en cuenta que la previsión de crecimiento del suelo residencial en absoluto se justifica por las necesidades del municipio y sus circunstancias urbanísticas.

---

<sup>55</sup> ÚLTIMO CERO. “El Supremo ‘entierra’ 6781 viviendas previstas en un pueblo de 713 habitantes”. <http://www.ultimocero.com/articulo/el-supremo-%E2%80%98entierra%E2%80%99-6781-viviendas-previstas-pueblo-713-habitantes> [13/06/2015]



## IV. CONCLUSIONES

---

El objetivo principal del presente Trabajo de Fin de Grado era inmiscuirse en una investigación de casos reales, peculiares y controvertidos que se han dado en nuestra sociedad a lo largo del tiempo, y que continuaban en un limbo puesto que seguían las litigaciones al respecto.

La realización de este estudio me ha permitido obtener diversas conclusiones:

- 1- El urbanismo comenzó siendo algo necesario tanto para la sociedad y concretamente para el desarrollo de las urbes. De ahí la intervención del poder público en las construcciones y en el desarrollo urbano, así como en la configuración de los núcleos de población. Sin embargo, los fines que inicialmente se pretendían con la realización de las construcciones, se vieron trufados con otros intereses económicos o especulativos. Ese fue en el momento en que la legislación al respecto se conculcó.
- 2- Centrándonos en el primer caso examinado, es necesario hacer mención a algo sabido por todos, y es que en el mundo del deporte se mueve mucho dinero. Es por ello que no es de extrañar que lo que comenzó siendo un otorgamiento sin ánimo de lucro para facilitar el desarrollo de estas actividades recreativas, se convirtiera en acuerdos entre la Administración y los diversos equipos para aumentar las posibilidades de construcción en puntos estratégicos. Un claro ejemplo ha sido el que se ha tratado en el trabajo; el caso “Mahou-Vicente Calderón”; es decir, un supuesto en el que la Administración diseña un plan para derribar el estadio y construir en su lugar 2000 viviendas, en el terreno colindante con una antigua fábrica de cerveza. Sin embargo, la resolución de alto Tribunal puso de manifiesto que era contrario al art. 39.8 LSM.
- 3- En el segundo caso objeto de investigación, se analiza la situación de la Cúpula de Soria. Es un caso llamativo, puesto que en sus inicios se desprendían unos propósitos medioambientales y de sostenibilidad, pero ello no fue óbice para que la Asociación “Ecologistas en Acción” reclamara el derribo de la Cúpula. Destaca en este caso las discrepancias que en el juicio quedaron demostradas

entre el Proyecto de Actuación y el PRCMA; es decir, se produjo un quebrantamiento en la clasificación del suelo. Inicialmente se trataba de suelo no urbanizable y protegido por su calidad natural, pero tras la ley 6/2007 de 28 de marzo, que aprueba el PRCMA, se produce una clasificación del suelo pasando este a ser urbanizable. En este caso se produjeron dos cosas que me llamaron la atención: Se recalificó el suelo, algo que con los años se ha vuelto más común, y se aprueba la edificación mediante ley, y no a través del Planeamiento que es la manera establecida. Este hecho es destacable y peculiar, y es por ello que tanto en la demanda como durante el procedimiento se alude a una posible “abuso de poder”.

- 4- En el último caso analizado se muestra algo muy común que es el planeamiento desorbitado. La explicación es sencilla: la construcción es uno de los principales motores de la economía española. Sin embargo, la algarabía ha sido tal, que finalmente encontramos casos de derribo. Tal el caso de una localidad de Robledo de Chavela, que tras un largo y tedioso proceso judicial sus vecinos han sido testigos del derribo de una plaza de toros, una capilla y una cuadra para caballos, todo ello edificado sobre suelo no urbanizable y protegido<sup>56</sup>. En otros supuestos existen las comúnmente denominadas “*fechas de caducidad*”; es decir, edificaciones pendientes derribo.

En este punto es importante preguntarse ¿qué valor tienen las edificaciones ilegales? o ¿se deben derribar? Esto es objeto de controversia puesto que una vez que las obras pasan de los cimientos y pasan a formar parte del núcleo urbano con más fuerza, las consecuencias de su derribo pueden ser desastrosas puesto que muchas de estas edificaciones se encuentran en áreas de gran valor

---

<sup>56</sup> Concretamente se encontraban en el ámbito de la Zona de Especial Protección para las Aves de los Encinares de los ríos Alberche y Cofio, en Madrid.

EUROPA PRESS. “*Proceden al derribo de 13 edificaciones ilegales en Robledo de Chavela tras un largo proceso judicial*” <http://www.europapress.es/madrid/noticia-proceden-derribo-13-edificaciones-ilegales-robledo-chavela-largo-proceso-judicial-20130816130106.html> [12/06/2015]

ambiental, o en zonas de riesgo o incluso ocupando el dominio público como ocurre en las costas.

Todo ello es consecuencia sin duda de la permisibilidad de las AAPP, y la demora en solucionar esta irregularidades conlleva que el problema crezca y se enrede de tal forma que con el paso del tiempo suponga una gran dificultad encontrar una solución; sin embargo, un estudio sobre ello conllevaría mucho tiempo y lecturas, por lo que sería más propio de otro estudio independiente.

Mi opinión es firmemente que deben establecerse mecanismos para evitar estos conflictos que al fin y al cabo no hacen más que perjudicar a la sociedad. Por este motivo debe implantarse un mayor control de la legalidad de los actos con una mayor transparencia y difusión de las actuaciones urbanísticas, se debe reaccionar a tiempo ante las irregularidades y se deben evitar dilaciones indebidas en los procedimientos. Quizás, un buen mecanismo fuese la adopción de medidas cautelares para el aseguramiento de la futura sentencia; siempre y cuando se interpusieran de acuerdo con lo previsto en la ley, y concretamente en el art. 130.1 LJCA, *“la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando... la aplicación de la disposición pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso”*.

Todo ello exige más estudio y reflexión; sin duda, será un ámbito en el que profundizaré en el futuro. Agradezco a la Facultad y a los profesores que durante estos años me han transmitido los instrumentos necesarios para alertarme sobre los complejos asuntos que la realidad nos ofrece y a los que el Derecho debe dar una adecuada respuesta.

## V. BIBLIOGRAFÍA

---

### ➤ Referencias a Libros

- FARIÑA TOJO, José. *La protección del Patrimonio Urbano: Instrumentos normativos*. Akal, 2000. ISBN: 978-84-460-1528-4
- MARTÍN MATEO, Ramón. *La gallina de los huevos de cemento*. 2007. Lugar de publicación: Aranzadi, 2007. ISBN: 978-84-470-2715-6
- BASSOLS COMA, Martín. *Génesis y Evolución del derecho urbanístico español” (1812-1956)*. 1973. Madrid. Montecorvo, 1973. ISBN: 84-7111-060-1
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Manuel de Derecho Urbanístico*. 2014, Navarra: Aranzadi, 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0.
- OLMEDO ÁLVAREZ, Julio. *La iniciativa privada empresarial en la Ejecución del Planeamiento urbanístico*. 2006. Toledo. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2006. ISBN: 84-609-9941-6
- BAÑO LEÓN, José María. *Derecho urbanístico común*. 2009. ISBN: 978-84-9890-066-8
- GOMÉZ-FERRER MORANT, Rafael. DESDENTADO DAROCA, Eva. ORTEGA, Luis. CASTILLO BLANCO, Federico A. *El control de la legalidad urbanística. El Estatuto Básica del Empleado Público*. 2009. Sevilla: Instituto Andaluz de la Administración Públicas, 2009. ISBN: 978-84-8333-444-7.
- DÍEZ GARCÍA, Javier. *La Administración Pública y el Negocio del Fútbol Profesional*. Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, -Universidad de León, 2012.
- MOYA, Luis. *La práctica del urbanismo*. 2011. Síntesis, 2011. 978-84-975-6730-5
- RENARD, Vincent. *Perspectiva del planeamiento urbanístico en Francia*. *Urban*. ISSN 1138-0810, N°. 4, 2000 , págs. 67-81

- MOYA GONZÁLEZ, Luis. *La práctica del Planeamiento Urbanístico*. 1994. Síntesis, 1994. ISBN: 9788477382485.

➤ **Referencias a artículos de revistas**

- BARJAD ÁLVAREZ, Enrique. El contexto de la corrupción urbanística. *El Notario del Siglo XXI*. 2010, número 29. Página 26 a 31. ISSN
- ONETO, José. El Tsunami de la corrupción española. *El Notario del Siglo XXI*. 2013, número 47. Página 10 a 12.
- FUERTES, Mercedes. Once tesis y una problemática para restablecer la dignidad de la ley. *Revista de Administración Pública* 2008, número 177. Página 143-144

➤ **Referencias a noticias de internet**

- LA REGIÓN. Jaime Rodríguez Arana. “Urbanismo y corrupción”. <http://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/urbanismo-y-corrupcion/20150622080100551015.html>
- AGENDA DE OCIO. “Madrid Río” <http://agendadeocio.es/madrid/que-visitatar/parques-y-jardines/madrid-rio/>
- EL PAÍS “La justicia prohíbe derribar el Vicente Calderón para hacer rascacielos” [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/23/madrid/1429819379\\_910120.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/23/madrid/1429819379_910120.html)
- EL PAÍS “El fútbol español, al pelotazo” [http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372402\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372402_850215.html)
- EL PAÍS “Los clubes de fútbol ganan más de 1.000 millones con recalificaciones urbanísticas” [http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372401\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/11/13/espana/1163372401_850215.html)
- CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE [www.ciudaddelmedioambiente.org](http://www.ciudaddelmedioambiente.org)
- PUEBLO COMUNERO “Un juez ordena reducir a escombros la Cúpula de la Ciudad del Medio Ambiente en Soria en la que la Junta se gastó 52 millones”

[http://izca.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8531:ultimo-cero&catid=9:actualidad-castellana](http://izca.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8531:ultimo-cero&catid=9:actualidad-castellana)

- EL BALUARTE DE CÁDIZ “Ciudad del Medio Ambiente: la cúpula debe derribarse, no terminarse” <http://www.elbaluartedecadiz.es/2014/09/ciudad-del-medio-ambiente-la-cupula-debe-derribarse-no-terminarse/>
  
- DIARIO DE SORIA. *El TSJ paraliza `por el momento el derribo de las Cúpulas.*” [http://www.diariodesoria.es/noticias/soria/tsj-paraliza-por-momento-derribo-cupulas\\_34041.html](http://www.diariodesoria.es/noticias/soria/tsj-paraliza-por-momento-derribo-cupulas_34041.html)
  
- EL ECONOMISTA “*El TSJCyL libra “por el momento” del derribo a la Cúpula de la Energía de Soria*” [http://www.economista.es/castilla\\_y\\_leon/noticias/6577043/03/15/El-TSJCyL-libra-por-el-momento-del-derribo-a-la-Cupula-de-la-Energia-de-Soria.html#.Kku8hk7kP771xX4](http://www.economista.es/castilla_y_leon/noticias/6577043/03/15/El-TSJCyL-libra-por-el-momento-del-derribo-a-la-Cupula-de-la-Energia-de-Soria.html#.Kku8hk7kP771xX4)
  
- EL MIRÓN DE SORIA “*El TSJCyL revoca orden de demolición de las cúpulas de energía*” <http://elmirondesoria.es/provincia/comarca-de-soria/el-tsjcyl-revoca-orden-de-demolicion-de-las-cupulas-de-la-energia>
  
- EL PAÍS. “Un pueblo de 600 habitantes de Huelva planea 2.600 chalés en un terreno protegido”. [http://elpais.com/tag/provincia\\_huelva/a/128](http://elpais.com/tag/provincia_huelva/a/128)
  
- ÚLTIMO CERO. “El Supremo ‘entierra’ 6781 viviendas previstas en un pueblo de 713 habitantes”. <http://www.ultimocero.com/articulo/el-supremo-%E2%80%98entierra%E2%80%99-6781-viviendas-previstas-pueblo-713-habitantes>
  
- EUROPA PRESS. “*Proceden al derribo de 13 edificaciones ilegales `en Robledo de Chavela tras un largo proceso judicial*” <http://www.europapress.es/madrid/noticia-proceden-derribo-13-edificaciones-ilegales-robledo-chavela-largo-proceso-judicial-20130816130106.html>