

Herida, muerte y resurrección. Crónica judicial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. HERIDA.—III. MUERTE.—IV. RESURRECCIÓN.

RESUMEN

A través del presente artículo se quiere ofrecer una visión de conjunto acerca de la situación en la que actualmente se encuentra el planeamiento general de Madrid, tras los sucesivos procesos de impugnación y sentencias anulatorias que han incidido en la última década en su validez y vigencia. Con un enfoque más pragmático que doctrinal, se pretende analizar cual ha sido el efecto pasado y qué consecuencias puede tener en lo sucesivo la anulación del planeamiento general declarada ya en 2003, así como el camino recorrido para recuperar para Madrid un planeamiento general libre de sospecha de nulidad.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo, Ejecución de sentencias, Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

ABSTRACT

This article is aimed to provide a general overview of the current situation of the general urban planning of Madrid, after the different judicial procedures that have challenged it and the Court Resolutions that in the last decade have hindered its validity

* Asociado Senior en el Área de Derecho Público Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S.L.P. Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid.

and enforceability. With a practical –rather than academic– approach, the purpose of the article is to analyze past effects and possible future consequences of the annulment of the general plan declared in 2003, as well as the process followed in order to recover for Madrid a general plan free of suspicions of nullity.

KEYWORDS: Planning, Enforcement of Court Resolutions, General Plan of Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

A través de la presente nota se quiere ofrecer una visión de conjunto acerca de la situación en la que actualmente se encuentra el planeamiento general de Madrid, tras los sucesivos procesos de impugnación y sentencias anulatorias que han incidido en la última década en su validez y vigencia.

Con un enfoque más pragmático que doctrinal, se pretende analizar cuál ha sido el efecto pasado y qué consecuencias puede tener en lo sucesivo la anulación del planeamiento general declarada ya en 2003, así como el camino recorrido para recuperar para Madrid un planeamiento general libre de sospecha de nulidad.

Por desbordar el marco de esta nota, no se entrará –más allá, acaso, de alguna reflexión más general que de detalle– en la situación de los distintos ámbitos afectados por la anulación del planeamiento y el modo en que ello ha incidido en sus distintos instrumentos de desarrollo. La complejidad de la cuestión y la variada situación de distintos ámbitos obliga a un análisis de la casuística de cada uno de ellos que no puede ser abordada en un trabajo de estas características.

II. HERIDA

Prescindiendo de antecedentes más remotos, el 17 de abril de 1997, la Consejería de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Urbanismo de la Comunidad de Madrid dictó una Orden por la que se hicieron públicos los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Comunidad relativos a la aprobación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. En adelante, por evitar farragosas reiteraciones, el PGOU 1997. Entre (muchos) otros contenidos, a través del PGOU 1997 se llevaba a cabo una reclasificación de suelos hasta entonces clasificados como no urbanizables, especialmente protegidos.

Frente a este acuerdo se interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue estimado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) mediante sentencia de 27 de febrero de 2003 (RJCA 2003\917). En síntesis, la sentencia acordaba anular la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU *en aquellas determinaciones que suponen la desclasificación de terrenos clasificados en el Plan General de 1985 como Suelo No Urbanizable de Especial Protección.*

En otras palabras: anulaba la nueva clasificación como urbanizable de hasta 28 sectores del actual PGOU 97. De manera muy resumida, se anuló la clasificación de estos nuevos suelos por no haberse justificado de manera bastante en la Memoria del PGOU 97 la concurrencia de las condiciones ambientales (la falta de ellas, en realidad) que permitieran esta operación.

Esta sentencia fue recurrida en casación, claro.

En ese momento, se podría haber suscitado una rica discusión acerca de hasta qué punto esta sentencia, no firme, producía no obstante efectos en cuanto al planeamiento de desarrollo e instrumentos de gestión aprobados ya y (sobre todo) a aprobar en lo sucesivo, habida cuenta de la condición del Ayuntamiento de Madrid de parte en el proceso en que se dictó la sentencia anulatoria¹.

Frente a ello, tanto Administración como los operadores privados prosiguieron con naturalidad el desarrollo del suelo, escudados en la falta de firmeza de la sentencia anulatoria del PGOU. Con ello se fue creando un acervo normativo-urbanístico relativo a la ordenación del suelo y también un estado fáctico: la transformación física, por urbanización, de los suelos afectados.

Al cabo de los años, el Tribunal Supremo (TS) resolvió sobre la casación en marcha. Y aunque su sentencia (de 3 de julio de 2007) dejaba sin efecto la anulación en lo que se refería a las actuaciones de Las Tablas, Montecarmelo, Sanchinarro, Cerro de los Gamos y Camino de los Caleros², en lo sustancial ratificaba la sentencia del TSJM.

Era evidente que esta sentencia iba a tener una ejecución complicada, como en efecto así fue.

¹ Y ello, a su vez, de conformidad con el artículo 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), según el cual *La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.*

En aplicación de este precepto tiene señalado la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (entre otras, sentencia de 29 de julio de 2009, RJ 2010/200) que sentencias anulatorias del PGOU despliegan sus efectos anulatorios para el Ayuntamiento (el llamado a aprobar los instrumentos de desarrollo o gestión) aunque no sean firmes: *“basta que estemos ante una “parte afectada” para que sobre la misma puedan proyectarse los efectos de la sentencia anulatoria de un acto o disposición, como hace la sentencia recurrida, al establecer el alcance y las consecuencias que se derivan de la sentencia de nulidad sobre la sentencia ahora impugnada, aplicando una línea de razonamiento conexo entre ambos pronunciamientos. (...) por tanto, los esfuerzos argumentales que realiza la parte recurrente sobre la necesidad de firmeza de la sentencia anulatoria no resultan de aplicación al primer inciso del artículo 72.2 de la LJ caen los términos expuestos. Téngase en cuenta que la firmeza constituye un requisito referido, a los incisos segundo y tercero del citado artículo 72.2, sobre los efectos “erga omnes” de la sentencia estimatoria de recursos interpuestos contra disposiciones generales o en relación con los efectos de la nulidad de un acto administrativo que se proyecten sobre una pluralidad indeterminada de personas, y ello por elementales razones de publicidad de las normas y por la exigencia de la seguridad jurídica. no así, insistimos, respecto de las partes afectadas que, además, fueron partes procesales en el recurso que concluyó en la nulidad del decreto de tanta cita. (...) la sentencia impugnada, en consecuencia, no lesiona lo dispuesto en el artículo 72.2 de nuestra ley jurisdiccional, cuya vulneración se aduce”.*

² Por entender el TS que su clasificación como urbanizable tenía su origen en modificaciones del PGOU de 1985 distintas y anteriores a la Revisión de 1997.

III. MUERTE

Ante la —complicadísima— situación creada por las sentencias, la primera opción de la Administración (Ayuntamiento y Comunidad de Madrid) fue intentar resolver la situación a través de un expediente formal de subsanación. Puesto que el defecto que llevó a la anulación del planeamiento fue la falta de justificación de la desaparición de los valores que en su día motivaron la protección del suelo, pretendió dar cumplimiento a la sentencia mediante la confección a posteriori de una memoria ambiental justificativa con las razones por las se consideraba posible la desclasificación de los terrenos, conservando todos los actos de trámite de la revisión del PGOU 1997 y sin necesidad de tramitar un nuevo expediente completo.

Esta vía se articuló a través de dos acuerdos: (i) del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de noviembre de 2007, por el que se acordaba la aprobación de la documentación complementaria a la memoria del PGOU de 1997 y (ii) del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 24 de enero de 2008, que aprobó las actuaciones en relación con el PGOU de 1997 y se declaró la eficacia retroactiva de la aprobación de la documentación complementaria, y la conservación de los acuerdos de aprobación definitiva declarados nulos.

Estos acuerdos fueron impugnados. Sintetizando al máximo una tramitación procesal que en realidad es mucho más interesante y llena de contenidos, baste señalar que la vía procesal que se empleó frente a tales acuerdos fue un incidente de ejecución de sentencia y que este incidente fue promovido por un tercero (la Asociación Ecologistas en Acción-CODA) ajeno al recurrente inicial (un concejal del Ayuntamiento de Madrid). Ello llevó que en un primer momento el TSJM le denegara la legitimación activa, mediante auto de 31 de enero de 2008.

Como no podría haber sido de otro modo, este auto fue recurrido en casación. Que se estimó: el 23 de abril de 2010 el TS dictó sentencia en la que, ratificando una línea jurisprudencial de gran generosidad al respecto, reconocía legitimación activa a la asociación promotora del incidente.

De vuelta en el TSJM, el 10 de enero de 2011 esta dictaba nuevo auto por el que, entrando esta vez en el fondo, desestimaba el incidente. Consciente de la dificultad de la aplicación del instituto de la convalidación a una disposición general³ como el PGOUM, el TSJM validó los acuerdos recurridos con una fórmula no exenta de ingenio: la (nueva) memoria justificativa, en sí misma, no puede tener efectos retroactivos, sino que se limita a insertarse en el procedimiento de aprobación del PGOU, y sobre la base de esa memoria no retroactiva sino de base objetiva se acuerda la

³ El artículo 67 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) admite únicamente la convalidación de actos administrativos.

conservación⁴ de los actos cuyo vicio consistió, únicamente, en esa falta de memoria:

“Veamos, es cierto que nos encontramos ante una disposición de carácter general de naturaleza reglamentaria, cual ha sido definido por el Tribunal Supremo en reiterada doctrina cuya cita resulta ociosa, lo que, en una lectura rápida, llevaría a la inaplicabilidad del art. 67 de la Ley 30/1992 en cuanto no estamos hablando de actos; pero no es menos cierto que no todo vicio determina la plena nulidad de la disposición, por ejemplo resultaría desproporcionado asimilar las consecuencias de un vicio manifiesto de incompetencia con la omisión de un informe con infracción del art. 43.f) de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, lo que nos llevaría a plantear la solución adoptada por la Administración sobre la base de la aplicación analógica del art. 66 del mismo texto, esto es, la conservación de aquellos actos no viciados .../.... Dicha aplicación analógica podría ser atacada simplemente con la puesta en relevancia del carácter normativo de los planes y su indivisibilidad material, pero ello determinaría un enfoque completamente distinto al sustentado en la demanda. Así, la actuación administrativa ha consistido en formar una memoria, dar efectos retroactivos a la misma, lo que resulta inútil dado que la documentación por sí misma no puede tener efectos retroactivos, y sobre la base de dicha memoria ordenar la conservación de todos los actos en su día viciados por la falta de dicha memoria.

El recurrente ni ataca el contenido de la memoria, por ejemplo, la ausencia de motivación en la reclasificación, ni las implicaciones que sobre el resto de las determinaciones de la revisión del Plan General pueda suponer dicha reclasificación por lo que debe entenderse, a los meros efectos de este litigio, por correcto su contenido.

Por tanto, el Plan General se mantiene incólume por lo que no necesitará de ningún acto de conservación de su aprobación provisional o definitiva y el vicio del que adolecía ha sido subsanado lo que lleva a una conclusión ineludible, el planeamiento derivado no puede ser anulado por los vicios formales a lo que hace alusión la demanda lo que lleva a la desestimación del recurso”.

Mientras tanto, huelga decirlo, se aprobaban instrumentos de desarrollo, de gestión, y el suelo se urbanizaba (y hasta edificaba); se consolidaba en definitiva una situación fáctica y jurídica al margen de la anulación del PGOU de 1997.

El auto de 10 de enero de 2011 fue recurrido en casación y finalmente anulado en virtud de sentencia del TS de 28 de septiembre de 2012, de rotundo contenido. Sin ánimo de llevar a cabo un análisis detallado de la sentencia, lo nuclear de su motivación se resume en su FD 6.º, en el que se dispone que

“Ciertamente cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, la aprobación posterior, en ejecución

⁴ Artículo 66 de la LRJPAC: *El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.*

de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general. Así es, no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un alcance retroactivo para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado.

.../...

De modo que se ha declarado la nulidad de una disposición de carácter general, de una norma de rango reglamentario, pues tal es la naturaleza de los planes de urbanismo, según venimos declarando desde antiguo, pues “el Plan, que tiene una clara naturaleza normativa - sentencias de 7 de febrero de 1987 (RJ 1987, 2750), 17 de octubre de 1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990 (RJ 1990, 8803), 22 de mayo de 1991, etc.”, por todas, STS de 9 de julio de 1991 (RJ 1991, 5737) (recurso de apelación n.º 478 /1989).

Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246). Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.

La sentencia ponía además de manifiesto el gravísimo problema en que se encontraban todos los ámbitos afectados por la sentencia de 2003, por cuanto que la nulidad declarada entonces tiene (y siempre tuvo) carácter *ex tunc*: el PGOU 1997 es nulo desde el momento mismo de su aprobación:

Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen “*ex tunc*”, desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados. Tampoco advertimos razones para perfilar o ajustar tales efectos, pues la naturaleza del vicio de nulidad apreciado —la desclasificación de terrenos no urbanizables de especial protección que pasan a urbanizables sin justificación en la memoria—, el menoscabo para los derechos de los ciudadanos ante la imposibilidad de cuestionar ese contenido durante la sustanciación del procedimiento de elaboración de la norma, y fundamentalmente los siempre sensibles bienes ambientales concernidos en ese cambio de la clase de suelo, avalan la improcedencia de modular el contundente alcance de la nulidad plena.

Es cierto que la sentencia no declara la nulidad de todo el plan general, sino sólo de algunas determinaciones urbanísticas, de algunas de sus normas, pero esta circunstancia, a que se refiere el auto recurrido, no altera ni priva del carácter de nulidad plena de aquellas que han resultado afectadas por dicho pronunciamiento judicial. La nulidad es de una parte del plan, pero esa parte es nula de pleno derecho, con los efectos propios de esta

categoría de invalidez. De modo que no puede sostenerse con éxito que cuando se declara nula una parte de un texto normativo, y no en su integridad, se diluyan o mermen los efectos de esa nulidad plena.

Del mismo modo, la sentencia cerró la puerta a cualquier otro intento de convalidación o conservación de los instrumentos de desarrollo aprobados tras la anulación del PGOU (FD 7.º):

.../... sobre la conservación y convalidación, hemos señalado que “ no hay conservación ni convalidación de trámites necesarios en la aprobación de un instrumento de ordenación urbanística, dado que se trata de disposiciones de carácter general y la ausencia de requisitos formales, a diferencia de lo que sucede con los actos, acarrea su nulidad radical, según dispone categóricamente el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de manera que no es aplicable lo establecido en los artículos 62.1, 63.2, 64 y 66 de la misma Ley. .../...”

El FD 8.º de la sentencia abunda en esta idea, al disponer que

“La retroactividad de los actos invocada por la Administración para salvar los trámites del procedimiento de elaboración de la disposición general, incluida la aprobación definitiva, no encuentra amparo en la retroactividad que cita el artículo 67.2 de la Ley 30/1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), pues la elaboración de un complemento de la memoria para justificar ahora lo que se debió de justificar al elaborar el plan y cuya ausencia acarreó su nulidad, no puede alterar los efectos de la nulidad plena declarada judicialmente. No puede, en definitiva, servir de cobertura para conservar el procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria, incluida su aprobación definitiva, tras la nulidad declarada por sentencia firme de sus normas, la aplicación de la retroactividad de los actos administrativos.

En otras palabras, al socaire de un acto administrativo posterior, de complemento de la memoria, no puede sanarse una nulidad plena que, por la propia naturaleza y caracterización de este tipo de invalidez, no admite subsanación o conservación. Recordemos, en fin, que esa eficacia “ex tunc” antes mentada, impide introducir una justificación sobre el cambio de clasificación que provocó su nulidad y que ahora se pretende enmendar, para evitar, en definitiva, el rigor de los efectos de la nulidad propios de la nulidad plena”.

Unas palabras que anticipan el pronunciamiento de la sentencia acerca de los efectos de la anulación del PGOU 1997 sobre los instrumentos de su desarrollo:

“Los efectos propios de la nulidad plena impiden igualmente que el ordenamiento derivado, planes parciales y de sectorización, puedan tener cobertura en las concretas normas declaradas nulas, como venimos señalando de modo profuso y uniforme en el ámbito urbanístico. En efecto, la nulidad de pleno derecho de la norma de cobertura, es decir, de la norma que es presupuesto necesario de las normas sucesivas derivadas de la misma, acarrea la invalidez de estas, al tratarse de una nulidad “ad initio”.

De este modo, en septiembre de 2012 la situación del urbanismo madrileño era extraordinariamente preocupante. No solo *renacía* la nulidad del PGOU 1997, que parecía haberse olvidado como un mal sueño, sino que existía un pronunciamiento firme que hacía extensiva esta nulidad a todos los instrumentos de desarrollo que se habían venido aprobando a lo largo de más de una década.

IV. RESURRECCIÓN

A la vista de lo anterior, la solución por la que optó el Ayuntamiento de Madrid fue:

- Primero, llevar a cabo un análisis ambiental del suelo afectado (en la actualidad y en 1985 y 1997), para (en sus propias palabras) *identificar para el suelo afectado de cada ámbito su capacidad de cambio de clasificación, en función de sus condiciones y valores ambientales*. En definitiva, una previa labor de análisis ambiental para concretar cuales de los suelos clasificados en el PGOU 1997 (revertidos a su situación de suelo rústico) eran en este momento aptos para su nueva clasificación.
- Tramitar una Revisión Parcial del PGOU de 1985 para volver a completar un modelo urbanístico conjunto para Madrid. No olvidemos que con las sentencias anulatorias se desfiguraba este modelo, compuesto por las determinaciones del PGOU 1997 no anuladas y, por otra parte, por el PGOU de 1985 en lo relativo a todos los ámbitos cuya clasificación había sido anulada. Una mezcla –no querida por el planificador– del modelo de 1985 (en lo que se refiere a estos ámbitos concretos) y el de 1997 (en todo lo no anulado por las sentencias).
- Finalmente, llevar a cabo una Modificación del PGOU de 1997, cuyo objeto era (en esencia) la incorporación al mismo de las determinaciones pormenorizadas que se incluían en los instrumentos de desarrollo que se habían venido aprobando en todos los ámbitos afectados por la sentencia⁵. Con vocación más explicativa que técni-

⁵ Por no complicar en exceso el documento, se deja simplemente apuntado (sin entrar en su valoración detallada) que esta solución vino facilitada por la Disposición Adicional Sexta “Revisiones y modificaciones del Plan General” de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, según la cual “*La modificación o revisión del Plan General que hubiera sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme se llevará a efecto de conformidad con la legislación vigente al tiempo de la aprobación definitiva de aquel.*”

Lo previsto en el párrafo anterior solo será de aplicación en los casos en que los ámbitos del Plan General declarados nulos hayan contado con Plan de Sectorización o instrumento de desarrollo aprobados. En este caso, tanto el Plan de Sectorización como los instrumentos de desarrollo se regirán por la normativa vigente en el momento en que fueron aprobados”.

Esta previsión plantea sus propios (y no pequeños) problemas de interpretación y aplicación. La solución municipal sobre el marco legal urbanístico temporalmente aplicable consiste en aplicar:

- La legislación estatal del suelo contenida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 28 de junio.

ca: la (Nueva) Modificación del PGOU 1997 recogía como propio el contenido de desarrollo de todos los instrumentos de desarrollo que se debían considerar anulados como consecuencia del *efecto cascada* producido por la anulación del PGOU 1997.

Nos referiremos a esta solución como Revisión 1985/Modificación 1997, que fue aprobada mediante resolución de 1 de agosto de 2013 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por la que se acordó *aprobar definitivamente la Revisión Parcial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 y Modificación del Plan General de Madrid de 1997, en los ámbitos afectados por la ejecución de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 y del Tribunal Supremo de fechas 3 de julio de 2007 y 28 de septiembre de 2012.*

Junto a ello, junto a la recuperación de una ordenación para el suelo en lo sucesivo, era preciso resolver la situación propia del tiempo intermedio, el tiempo transcurrido desde la aprobación del PGOU 1997 y la Revisión 1985/Modificación 1997; en tanto que (de acuerdo con la sentencia de 28 de septiembre de 2012), tanto el PGOU como sus instrumentos de desarrollo se deben entender nulos desde el momento mismo de su aprobación. Para ello se introdujo una nueva Disposición Transitoria (la séptima) en las Normas Urbanísticas de la Revisión 1985/Modificación 1997, en cuya virtud:

“La Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 (PGOUM85) y la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (PGOUM97) relativa a los suelos afectados por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de febrero de 2003 casadas parcialmente por las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de julio de 2007, tendrá carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1997, fecha de entrada en vigor del PGOUM97 vigente, extendiéndose sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo, que deberán adaptar sus contenidos a lo establecido en la misma”.

De este modo, con el acuerdo de 1 agosto de 2013 quedaba reconstruido el planeamiento general de Madrid⁶. Este ha sido recurrido a través de una doble vía:

- En cuanto a las determinaciones del Planeamiento general, la clasificación del suelo y a las determinaciones estructurantes del nuevo Plan General, la legislación autonómica vigente en el año 1997.
- En cuanto a la nueva ordenación pormenorizada de los ámbitos afectados por las Sentencias la normativa autonómica vigente en el momento de aprobación de cada instrumento de desarrollo en su día aprobado (y luego anulado).

No se oculta la discrepancia con este criterio y las dudas sobre su legalidad, que no obstante es el que se recoge en la Revisión 1985/Modificación 1997.

⁶ Como se ha apuntado ya, no se puede entrar en el análisis de cada uno de los ámbitos afectados por la anulación, por la heterogeneidad de las situaciones en que se encontraban en el momento de aprobarse la Revisión 1985/Modificación 1997. Pero sí se entiende oportuno dejar señalada la existencia de graves problemas como consecuencia de la (previa) impugnación autónoma de instrumentos aprobados sobre la base de la normativa anulada, especialmente proyectos de reparcelación.

a) Por una parte, a través de un incidente de ejecución, al amparo del artículo 103.4 de la LJCA⁷, por entender que la Revisión 1985/Modificación 1997 era otra forma (como la abortada por la sentencia del TS de 28 de septiembre de 2012) de aludir los efectos de la anulación a través de una apariencia de cumplimiento. Se trata de un proceso de cognición limitada, en la que no se pueden valorar los posibles defectos autónomos del acuerdo de 1 agosto de 2013, sino circunscrita al análisis de la finalidad defraudadora de la sentencia.

El 6 de febrero de 2014 se dictó Auto por el que se resolvía el incidente. Aunque se estimó la pretensión anulatoria en relación con ciertos instrumentos de planeamiento y gestión (apartado c) del fallo), no se estimó la pretensión principal de anulación de la Revisión 1985/Modificación 1997. Junto a esta decisión principal se declaró la ejecución de la sentencia anulatoria en relación con algunos ámbitos⁸ y, con otros⁹, su imposibilidad de ejecución por haberse producido entre 1997 y 2013 se ha producido la pérdida irrecuperable del valor que los suelos pudieron tener.

Con carácter general, el auto declara que no ha existido voluntad de eludir el cumplimiento de la Sentencia, sino de ejercer *ex novo* la competencia planificadora municipal, sugiriendo que la vía adecuada para la fiscalización del acuerdo es su conocimiento plenario a través de un procedimiento contencioso-administrativo propio.

En cuanto los instrumentos de desarrollo, gestión y ejecución derivados del PGOU 1997 –con la sola excepción de los recogidos en el apartado c) del fallo – el auto no estima la pretensión anulatoria, si bien puntualiza que su validez y eficacia lo es hacia el futuro:

“[sobre la] actuación de tipo material que pueda haber realizado el Ayuntamiento en contra de nuestra Sentencia y que en realidad es sobre la que mayor incidencia ha realizado el ejecutante en sus escritos dado que las peticiones se refieren a actos de

Incluso tras la entrada en vigor de la Revisión 1985/Modificación 1987, los Juzgados han venido anulando estos proyectos de parcelación. Más allá de que el nuevo planeamiento general (con sus determinaciones pormenorizadas) dé una nueva base para volver a aprobar estos proyectos de parcelación, ello plantea enormes dificultades, tanto por la desaparición de las fincas de origen como por el cambio de propietarios consecuencia de transmisiones del suelo.

⁷ Serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento.

⁸ Los terrenos de SNU-PE colindantes a la Cañada Real de las Merinas incluidos en el ámbito UNP 4/04 “Desarrollo del Este-Ensanche de Coslada”; los suelos de especial protección pertenecientes al APE.08.06 “Colonia Mingorrubio”, UNPA.08 “Aravaca-La Escorzonera - Montes del Pilar” y APE.09.20 “Manzanares Norte”; el UNP.04.07 “Remate Suroeste-Campamento”, UNP.04.05 “Desarrollo del Este-San Fernando”, el UNP.04.11. “Fuente Fría Norte”, UNP 04.08 “Aravaca-La Escorzonera-Monte Pilar”, APE 10/08 “Colonia Militar Cuatro Vientos”, UZP 1/04 “Vallecas-La Atalayauela” y APR 10/02 “Instalaciones Militares de Campamento”, y los suelos incluidos en el AOE.OO.01 “Equipamiento General Valdegrulla” y AOE.OO.02 “Sistema Aeroportuario de Barajas”.

⁹ 1.- UNP 4.01 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”, UZP 3.01 “Desarrollo del Este Valdecarros”; UZP 2.04 “Desarrollo del Este Los Berrocales”; UZP 2.03 “Desarrollo del Este Los Ahijones”; UZP 2.02 Desarrollo del Este Los Cerros; APR 19.04 “La Dehesa”; y APR 17/01 “El Salobral-Nacional IV”.

ejecución de Planes Parciales dictados la mayor parte de ellos, con anterioridad a la Sentencia, es cierto que el documento de revisión tiene como finalidad que “se incorporen las determinaciones que corresponden al grado de desarrollo alcanzado con fecha previa a las sentencias” pero como ha señalado recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2013 (recurso 1003/2011), en relación con la impugnación de una de las disposiciones que afectan al UNP 4.01 “Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas”, “En la parte expositiva del referido acuerdo de 1 de agosto de 2013 se indica que “(...) En relación a aquellos ámbitos de suelo urbano y algunos ámbitos de suelo urbanizable que disponían antes de las sentencias de instrumentos de desarrollo con determinaciones suficientes para permitir posteriormente los actos de gestión y ejecución material correspondientes, se ha establecido en este documento de planeamiento general la ordenación pormenorizada, distinguiéndola materialmente de las determinaciones estructurantes, sin que resulte necesario formular planeamiento de desarrollo posteriormente”. Ahora bien, es claro que tanto las determinaciones estructurantes como la ordenación pormenorizada incorporadas a esa revisión del planeamiento general sólo podrán tener validez y eficacia hacia el futuro, sin que quepa atribuirles -por las mismas razones expuestas en los apartados anteriores- ningún efecto subsanador o de convalidación de actuaciones y disposiciones anteriores que han sido declaradas nulas”.

No es sencillo saber qué quiere decir el auto con esta manifestación ni comprender cómo ha de interpretarse exactamente la Disposición Transitoria Séptima de las Normas Urbanísticas de la Revisión 1985/Modificación 1997¹⁰. Es imposible eludir la sensación de que el TSJM prefiere no entrar a discutir una cuestión complicada (más, con sus antecedentes) y da un tratamiento oblicuo a la retroactividad, limitándose a descartar que esta venga motivada por la finalidad de eludir el cumplimiento de las sentencias anulatorias pero sin explicar su alcance y contenido.

Ello no obstante, la negativa a declarar la nulidad de los actos de ejecución y gestión impugnados implica un cierto reconocimiento de que, más allá de que la nueva ordenación solo despliegue sus efectos hacia el futuro, sí constituye una suerte de marco básico que da continuidad al planeamiento.

En definitiva, la conclusión del auto es que todos los actos de ejecución y gestión recurridos y firmes –por no estar a su vez recurridos con independencia del proceso de ejecución– se han de considerar válidos por haberse dictado antes de que la anulación de la Sentencia alcanzara efectos generales según el artículo 73 de la LJCA¹¹, lo que tuvo lugar con la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2007. Así se puede colegir del FD 5º del auto:

¹⁰ Que, se recuerda, disponía que la Revisión 1985/Modificación 1997 *tendrá carácter retroactivo a fecha 20 de abril de 1997, fecha de entrada en vigor del PGOUM97 vigente, extendiéndose sus efectos a todas las actuaciones urbanísticas realizadas al amparo del mismo, que deberán adaptar sus contenidos a lo establecido en la misma.*

¹¹ *Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.*

“1.- Los efectos de la Sentencia que declara la nulidad de una disposición de carácter general solo acontecen desde que se publique el fallo de la sentencia en el mismo periódico oficial en que hubiera sido publicada previamente la disposición anulada tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2010 (recurso 2458/2009).

2.- Hasta dicho momento todos los actos que quedaron firmes producen sus efectos pero no desde la publicación si se trataran de actos de ejecución de la disposición general anulada.

3.- Nos encontramos ante una sentencia estimatoria que acoge una pretensión anulatoria de una disposición de carácter general y que, en consecuencia, expulsa la misma del Ordenamiento jurídico. Como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de febrero de 2010 (recurso 2843/2008) “Es una sentencia que condena a la Administración o Administraciones autoras de las normas urbanísticas en cuanto anula una disposición general por las mismas dictada. Por ello, el carácter y contenido de la sentencia que nos ocupa en modo alguno impide su ejecución definitiva ---cuando resulte firme--- ni tampoco, ahora, su ejecución de carácter provisional”.

4.- La correcta ejecución de la Sentencia pasa pues tanto por su publicación en el mismo diario en que se realizó la disposición anulada como por la revisión de aquellos actos ejecutados a su amparo cuando, como sucede en autos, se ha ejercido una acción pública urbanística en fase de ejecución (SSTS de 26 de enero de 2005, recurso de casación 6867/2001, y 23 de abril de 2010, recurso de casación 3648/2008, entre otras”).

Abundando en ello, el Auto valida las licencias de obras¹² concedidas al amparo de los instrumentos luego afectados por la nulidad, que viene a considerar (correctamente, a mi juicio) como manifestación de un acto debido, por cuanto que la Sala no encuentra motivos para advertir que las concesiones de las licencias a las que se refiere el ejecutante lo hayan sido con la finalidad de eludir el cumplimiento de nuestro fallo sino en la actividad reglada en función de una situación jurídica que ha venido aconteciendo sucesivamente por mor de las decisiones que se han ido adoptando judicialmente.

En definitiva, y pese a que no se expresa con la exigible precisión, de todo ello parece colegirse que la validez de todos los actos (el auto se refiere a las licencias, último acto de intervención de la Administración en el control del desarrollo y ejecución del suelo) dictados al amparo de los instrumentos aprobados tras la Sentencia pero antes de que esta ganara efectos generales con su publicación serán eficaces en la misma medida en que lo sea el acuerdo de Revisión 1985/Modificación 1997.

Con carácter previo a su casación, este auto fue objeto de recurso de reposición. El recurso fue estimado por el propio TSJM el 10 de junio de 2014 en lo que se refiere a la declaración de imposibilidad de ejecución de sentencia sobre ciertos ámbitos¹³, pero se mantiene incólume en cuanto a la negativa a la anulación de la Revisión 1985/Modificación 1997 o sus instrumentos de desarrollo.

¹² Se insiste, al margen de otros procesos singulares que pueda existir en relación con las mismas.

¹³ Decisión motivada por condicionantes estrictamente procesales, por cuanto que las partes no habían solicitado esta imposibilidad.

A la fecha en la que se escriben estas líneas no ha recaído aún sentencia del TS que resuelva de manera firme la cuestión, que (con todas las incertidumbres propias de este tipo de pronóstico) razonablemente llegará en los primeros meses de 2016. El TS ya ha mostrado con reiteración (y los antecedentes de este proceso son buena prueba de ello) que no le tiembla el pulso con las anulaciones de planeamiento general, por lo que en modo alguno es descartable que el tema nos tenga reservada otra vuelta de tuerca.

b) Por otro lado, mediante recursos contencioso-administrativos directos frente al acuerdo de 1 de agosto. Junto a la vía incidental, y como por otra parte es habitual en la aprobación de todo instrumento de planeamiento general, se han planteado multitud de recursos contencioso-administrativos.

La casuística de estos recursos es amplísima, imposible de abarcar en esta nota, por cuanto que en ellos se conjugan ya los argumentos derivados de la anulación original con los argumentos –llamémosles– *ordinarios* de impugnación, relativos al contenido material propio del plan.

Pese a que consta la existencia de procesos aún no resueltos con aptitud para llevar a la anulación de la Revisión 1985/Modificación 1997, hasta ahora el TSJM ha venido desestimando de manera sistemática los recursos de los que ha conocido. Sin ánimo exhaustivo, la legalidad del nuevo plan ha sido proclamada en sentencias de 20 de febrero, 20 y 30 de marzo, 6 de abril o 20 de julio, todas ellas de 2015. Precedentes en todo caso de alcance limitado, porque se centran fundamentalmente en las cuestiones derivadas de la *solución* de planeamiento empleada y no analizan (no podrían hacerlo) los motivos materiales de impugnación propios de cada proceso, para los que las sentencias citadas no anticipan necesariamente el criterio del TSJM.

En definitiva, la cuestión dista de estar resuelta. Tanto por la pendencia de procesos ante el TSJM como por la falta de una sentencia del TS que zanje la controversia de manera firme. Pero sí es posible decir que a estas alturas las incertidumbres que nos rodean son las *normales*, inherentes a la litigiosidad que invariablemente rodea (y rodeará siempre) al plan general de Madrid.

Algo parecido puede decirse de los instrumentos de desarrollo y gestión de los diferentes ámbitos de Madrid. (A salvo de lo que acabe diciendo el TS y de que se terminen de resolver los recursos que aún están pendientes ante el TSJM) Todos aquellos que no hayan sido recurridos de manera autónoma no están sujetos ya a los vaivenes judiciales del planeamiento general. Y los que hayan sido anulados o se anulen, tienen ya un planeamiento de cobertura que¹⁴ permitirá su nueva aprobación.

¹⁴ Con los matices ya apuntados sobre los proyectos de reparcelación, que plantean muchas más dificultades prácticas.