

Ref: c.u. 53/10

ASUNTO: Consulta urbanística que plantea el Distrito de Villaverde relativa a la viabilidad jurídica de autorizar mediante licencia para obras y usos provisionales la utilización general por los ciudadanos de las instalaciones deportivas gestionadas por el Club Villaverde Boetticher, ubicadas en la c/ Talleres con vuelta a la c/ Cifuentes.

Con fecha 26 de julio 2010, se eleva consulta urbanística a la Secretaría Permanente efectuada por el Distrito de Villaverde, relativa a la viabilidad jurídica de autorizar mediante licencia para obras y usos provisionales la utilización general por los ciudadanos de las instalaciones deportivas gestionadas por el Club Villaverde Boetticher, ubicadas en la c/ Talleres con vuelta a la c/ Cifuentes.

A la consulta planteada le son de aplicación los siguientes:

ANTECEDENTES

- Ficha de ordenación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997: Código AO1317, uso específico Espacios Deportivos, superficie 26.625 m², estado vacante, sistema local, Código de Gestión 17 D002 y 00 suelo obtenido.
- Parcela de suelo urbano consolidado en NZ 9.4. b). Calificación de dotacional servicios colectivos en la clase Deportivo Nivel Básico.
- Acta de 19 de noviembre de 2003, suscrita entre la Sociedad Estatal de Participaciones industriales (SEPI) y Club Deportivo Villaverde Boetticher, de reconocimiento de la propiedad de la parcela a favor de SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales).

CONSIDERACIONES

Se plantea en la presente consulta la procedencia jurídica de autorizar, mediante la figura de la licencia para obras y usos provisionales, al Club Deportivo Villaverde el desarrollo de la actividad deportiva mediante la implantación de Campos de Fútbol de utilización general por los ciudadanos, en la parcela de propiedad de SEPI.

Urbanísticamente, y de acuerdo con la ordenación establecida en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, la parcela está calificada como dotacional de servicios colectivos en la clase Deportivo, en su nivel básico, figurando en la ficha y en plano de gestión dotación obtenida y vacante.

Tales determinaciones ponen de relieve la evidente voluntad municipal de afectar dicha parcela al dominio público como uso dotacional, aspecto éste vinculado a la ejecución del planeamiento y a la efectiva afectación de la parcela al uso dotacional mediante alguno de los mecanismos de obtención legalmente previsto. En este punto es preciso recordar que la posibilidad de entender producida la alteración de la calificación jurídica de un bien de forma automática para su afección al dominio público local, se supedita tanto a la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana (artículo 8.4 a del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio), como a la ejecución material de las determinaciones de este. No obstante, es preciso indicar que el carácter básico asignado a la parcela incluye, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.7.2 de las NN.UU del PGOUM, *“las dotaciones de titularidad pública, gestión en cualquiera de las formas admitidas por la legislación reguladora de la Administración titular...”*

Al margen de estas consideraciones el Ayuntamiento de Madrid ha manifestado la necesidad del de garantizar la utilización general de esa parcela deportiva por los ciudadanos en coherencia con su carácter público. El distrito de Villaverde plantea como alternativa jurídica la de autorizar al Club Deportivo Villaverde Boetticher el uso deportivo, abierto a todos los ciudadanos, mediante la figura de las licencias para usos y obras provisionales.

Las licencias para obras y usos provisionales se regulan en la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM). Concretamente el artículo 20 de la misma, contempla la posibilidad de que en suelo urbano no consolidado, mientras no cuente con ordenación pormenorizada establecida directamente por el planeamiento general o por el planeamiento de desarrollo, se podrán realizar usos, construcciones, edificaciones e instalaciones de carácter provisional, que no estén expresamente prohibidas por la legislación sectorial ni por el planeamiento, con las condiciones y requisitos establecidos al efecto en el apartado 1. b) del mismo. De acuerdo con el artículo 23 LSCM, esta posibilidad resulta también de aplicación a los terrenos clasificados como suelos urbanizables.

La posibilidad de concesión de licencias para obras y usos provisionales, bajo los requisitos y las condiciones legalmente previstas, se ha venido contemplando en las sucesivas regulaciones legales del suelo: artículo 58 LS 56; 136 LS 92; 17 LS 98 y, actualmente, artículo 13.3 a) Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. El presupuesto común de todas las regulaciones sobre los usos y obras provisionales, ha sido el de admitirlos en suelos en los que aún no se ha culminado la fase de ejecución del planeamiento por lo que, en tanto en cuanto esta se produce, es posible admitir actuaciones que no la van a impedir.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1994 (LA LEY JURIS: 27154-JF/0000), estableció los principios fundamentales que han de inspirar la autorización de obras y usos provisionales en los términos de la ley. Así, en su Fundamento Jurídico Tercero partía de *“La obligatoriedad de los planes implica que el uso de los predios no podrá apartarse del destino previsto en aquellos, debiendo por tanto otorgarse o*

denegarse las licencias de forma reglada, según la actuación que se pretenda llevar a cabo resulte o no ajustada a la ordenación urbanística-artículos 57.1, 58.1 y 178.2 del TRLS de 1976, que es aquí aplicable.” No obstante continua la sentencia señalando que “A pesar de lo expuesto, que constituye una rigurosa regla general, existen casos en los que resulta viable la autorización de obras y usos que no se acomoden a lo previsto en el plan: esta posibilidad excepcional es la de las ordinariamente denominadas licencias provisionales previstas en el artículo 58.2 del ya citado Texto Refundido.” Tras estas reflexiones el Tribunal Supremo aporta el fundamento general de la posibilidad de conceder licencias para obras y usos provisionales al indicar que, “Con ello se vienen a dar expresión al sentido esencial del Derecho Administrativo que aspira siempre a armonizar las exigencias del interés público con las demandas del interés privado: cuando está prevista una transformación de la realidad que impedirá cierto uso y sin embargo aquella transformación no se va a llevar a cabo inmediatamente, el uso mencionado puede autorizarse, con la salvedad, en atención al interés público, de que cuando haya de eliminarse se procederá a hacerlo sin indemnización. Esta es la solución de equilibrio que el derecho Administrativo significa dentro del ordenamiento jurídico”.

De acuerdo con la línea jurisprudencial apuntada, las licencias para obras y usos provisionales constituyen una manifestación del principio de proporcionalidad desde el punto de vista temporal, de manera que si no se contempla la ejecución inmediata de las determinaciones del planeamiento, en este caso, la obtención a través de los mecanismos legalmente previstos, de la parcela dotacional por el Ayuntamiento, la admisión de una obra o un uso provisional en el tiempo no tiene por qué impedir tal ejecución.

Cabe observar que la figura de la licencia para obras y usos provisionales se contempla para autorizar actuaciones que en principio son contrarias al planeamiento que se va a ejecutar, de modo que si legalmente es lícito admitir actuaciones contrarias al planeamiento a condición de su temporalidad y demás requisitos legales, con mayor motivo lo será admitir la implantación de usos que son conformes y por lo tanto adelantan en el tiempo el efectivo cumplimiento de las determinaciones del planeamiento, tal y como ocurre en el caso concreto que se plantea, en el que la excepcionalidad y provisionalidad de la figura vendrá marcada no tanto por el uso, ya previsto por el plan, como por la titularidad del mismo ya que el mismo corresponderá provisionalmente a una entidad de derecho privado, el Club Deportivo Villaverde, en tanto en cuanto se obtiene la parcela por el Ayuntamiento como dotacional.

Tal y como se ha indicado, la figura de la licencia para obras y usos provisionales se admite en términos de la LSCM en suelos clasificados como suelos urbanos no consolidados y suelos urbanizables en coherencia con el presupuesto legal de que se trate de terrenos en los que aún no se ha ejecutado definitivamente el planeamiento. Sin embargo, en el momento actual, es preciso poner en relación la regulación legal autonómica contenida en la LSCM con el nuevo marco normativo definido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio. De acuerdo con el artículo 12 del mismo, dos son las situaciones básicas en las que pueden encontrarse los terrenos: la de suelo rústico y la de suelo urbanizado.

La situación básica de suelo rústico, conforme al apartado 2 b) del citado artículo 12, se vincula entre otros aspectos, a que se haya terminado la correspondiente actuación de urbanización, comprendiéndose en las mismas, de acuerdo con el artículo 14.1 b), “*las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción a la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de este*”.

A *sensu contrario*, el apartado 3 del artículo 12 determina que se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, añadiendo que se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística.

Una interpretación sistemática y finalista de tales preceptos permitiría entender, que con independencia de la clasificación de la parcela como suelo urbano consolidado de acuerdo con las clasificaciones contenidas en la legislación urbanística autonómica, dentro del esquema legal del TRLS podría encajar en la situación básica de suelo rústico al no haberse concluido de forma definitiva la transformación urbanística de la parcela con la efectiva ejecución del planeamiento y obtención material de la dotación de servicios colectivos en la clase Deportivo nivel Básico.

En este contexto, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 13.3 a) TRLS 2008, se podrán realizar con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial, urbanística o sectorial, con las mismas condiciones y cautelas que las consignadas en la legislación autonómica, lo cual permitiría al Ayuntamiento, en la línea jurisprudencial anteriormente referida, satisfacer el interés público de destinar una dotación deportiva a la utilización general por los ciudadanos armonizando los intereses privados en juego. Ello propiciaría, conforme a lo declarado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1991, dar salida a obras y usos que resultarían en todo caso inocuos para el interés público presente en cada caso.

Las licencias para obras y usos provisionales son en todo caso actos de carácter reglado, tal y como vienen manifestando reiteradamente la jurisprudencia desde la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1987, por lo que en ningún caso su concesión será una discrecionalidad administrativa sino una habilitación o atribución de potestad. Esto explica que a la concesión de las licencias para obras y usos provisionales les resulten de aplicación los principios generales establecidos en el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 DE JUNIO DE 1955, entre las cuales se recoge la cláusula “salvo derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero”, también recogida en el artículo 152 d) de la LSCM.

Esta cláusula es una *conditio iuris*, que aunque no se recoja explícitamente en la licencia se encuentra recogida implícitamente en todas. Implica que la Administración cuando

otorga una licencia no entra a dilucidar en modo alguno, cuestiones de propiedad ya que no corresponde a la Administración, en términos de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 1991, controlar a través de la licencia la titularidad dominical del terreno sobre el que se pretende construir, al no ser la licencia urbanística el instrumento adecuado para verificar situaciones jurídico-privadas, cuya definición no habría de corresponder a la Administración sino a los Tribunales civiles. Por tanto, el otorgamiento de una licencia urbanística no supone que se reconozca que el solicitante es propietario del suelo o de la edificación correspondiente, por lo que nada se decide en ella sobre relaciones dominicales o sobre los problemas civiles que se puedan ocasionar (STS de 27 de noviembre de 1997).

Todo ello permitirá una eventual concesión de licencia para obras y usos provisionales en la parcela en cuestión a favor del Club Deportivo Boetticher, al margen de las cuestiones civiles que se puedan entablar entre éste y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)

CONCLUSIÓN

Se considera que es jurídicamente viable la posibilidad, propuesta por el Distrito de Villaverde, de conceder licencia de obras y usos provisionales para la implantación del un uso deportivo de utilización general por los vecinos en la parcela de referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid en relación con los artículos 12, 13 y 14 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Madrid, 05 octubre 2010