

¿INTERÉS GENERAL O NEGOCIO PRIVADO? LA RECALIFICACIÓN DE LA CIUDAD DEPORTIVA DEL REAL MADRID EN VALDEBEBAS Y SU RIESGO DE NULIDAD, ANTE EL ESPEJO DEL BERNABÉU

Un análisis del artículo 19 bis de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y de la evaluación ambiental estratégica simplificada a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y del Derecho de la Unión Europea

Miguel Ángel Galán Castellanos

Presidente de CENAFE. Graduado en Derecho

Resumen: La aprobación inicial, el 30 de julio de 2026, de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en la parcela DO-190 del APE 16.11 «Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas» —promovida materialmente por el Real Madrid C. F. para habilitar un Centro de Innovación Tecnológica con un incremento de edificabilidad del 47,9 %— ofrece un caso de estudio de primer orden sobre los límites de la potestad de planeamiento. En el presente trabajo analizo, en primera persona y desde una perspectiva estrictamente técnico-jurídica, la cobertura de la operación en el artículo 19 bis de la Ley 9/2001 y en el artículo 7 del texto refundido estatal de la Ley de Suelo; el juicio de interés general —público, privado o mixto— a la luz del canon de motivación reforzada; los cuatro frentes de riesgo de anulación (ambiental, sectorial aeronáutico, caracterización de la actuación y desviación de poder), con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el precedente Bernabéu I y en la saga europea de la parcela B-32; y formulo, en un apartado específico, las recomendaciones que, a mi juicio, deberían adoptar el Ayuntamiento de Madrid y el Real Madrid C. F. antes de la aprobación definitiva para blindar la Modificación frente a una futura declaración de nulidad.

Palabras clave: interés general; ius variandi; actuación de dotación; artículo 19 bis LSCM; evaluación ambiental estratégica; desviación de poder; Valdebebas; Real Madrid; motivación reforzada; nulidad de planes.

I. PLANTEAMIENTO: POR QUÉ ESTE EXPEDIENTE IMPORTA AL DERECHO URBANÍSTICO

El 31 de julio de 2025, el Real Madrid Club de Fútbol, propietario único de la parcela DO-190 del APE 16.11 «Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas» —1.200.187 m² de suelo urbano consolidado calificados como Dotacional Deportivo Privado—, presentó ante el Ayuntamiento de Madrid una propuesta concreta de modificación del Plan General para posibilitar un denominado Centro de Innovación Tecnológica.¹ Un año después, el 30 de julio de 2026, la Junta de Gobierno aprobó inicialmente la Modificación Puntual que da forma jurídica a aquella

¹ Ayuntamiento de Madrid, Dirección General de Planeamiento, «Resolución de inicio de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 en la parcela DO-190 del APE 16.11», expediente 135-2025-00095, 4 de septiembre de 2025, CSV COQGT55HQ55H7TRQ, pág. 1.

iniciativa: tres usos cualificados donde antes había uno, un incremento de 172.550 m² edificables —de 360.000 a 532.550, un 47,9 %— y la cesión de 224.457,47 m² de suelo de redes públicas más el 5 % del incremento de aprovechamiento.²³

Sostengo desde el inicio una premisa que desarrollaré a lo largo de estas páginas: el expediente no plantea, en rigor, un problema de cobertura legal —el artículo 19 bis de la Ley del Suelo madrileña ampara hoy, expresamente, las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado— sino un problema de *suficiencia de la justificación*: del interés general invocado, de la vía ambiental elegida y de la secuencia procedimental seguida. La cuestión verdaderamente relevante no es si el Ayuntamiento puede recalificar la ordenación pormenorizada de la parcela (puede), sino si la concreta justificación incorporada al expediente resiste el triple filtro que la jurisdicción contencioso-administrativa viene aplicando a las modificaciones puntuales de ámbito reducido promovidas en beneficio de un propietario único: motivación reforzada, realidad del interés público y corrección del cauce ambiental. Adelanto mi conclusión: la Modificación es jurídicamente defendible, pero, en los términos actuales del expediente, presenta vulnerabilidades serias que un recurrente diligente puede convertir en causa de anulación; y esas vulnerabilidades son, en su mayor parte, subsanables si la Administración y el promotor actúan antes de la aprobación definitiva, a lo que dedicaré un apartado específico de recomendaciones.

El interés doctrinal del supuesto es triple. Permite examinar, por vez primera en un expediente de esta escala, el funcionamiento del artículo 19 bis de la Ley 9/2001 —precepto nacido precisamente al calor de la litigiosidad urbanística madrileña de la pasada década— como cauce de las actuaciones de dotación en suelo urbano consolidado. Obliga a articular con rigor la relación entre la discrecionalidad del planificador (el clásico *ius variandi*) y su límite finalista: el servicio objetivo al interés general del artículo 103.1 de la Constitución. Y sitúa en el centro del debate la cuestión ambiental: si una operación de 120 hectáreas con un incremento de edificabilidad del 47,9 % puede despacharse como «modificación menor» sujeta a evaluación ambiental estratégica simplificada, o si la etiqueta cede ante los efectos.

II. LOS HECHOS Y SU RELEVANCIA JURÍDICA

A efectos del análisis que sigue, considero acreditados —sobre la documentación del expediente 135-2025-00095, verificable mediante los Códigos Seguros de Verificación que se citan— los siguientes extremos.

² Ayuntamiento de Madrid, Dirección General de Planeamiento, «Informe-propuesta de aprobación inicial de la Modificación Puntual del Plan General en la parcela DO-190 del APE 16.11», expediente 135-2025-00095, 27 de julio de 2026, CSV COT346UOOCZYSRM, págs. 10-11.

³ Ayuntamiento de Madrid, Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, «Acuerdo por el que se aprueba inicialmente la Modificación Puntual del Plan General en la parcela DO-190 del APE 16.11», 30-31 de julio de 2026, CSV CNVY452RXUXLSAU5.

Primero. La iniciativa material es del propietario único, que presentó el 31 de julio de 2025 «documentación de solicitud de inicio [...] con una propuesta concreta, a los efectos de su valoración y consideración»; la tramitación se formalizó como municipal al amparo de los artículos 56.1 y 57 de la Ley 9/2001. La distinción entre iniciativa material y formal no es retórica: conforme al artículo 70.2 de la Ley jurisdiccional, lo relevante para el control de la desviación de poder es el fin realmente perseguido, no la forma de incoación.

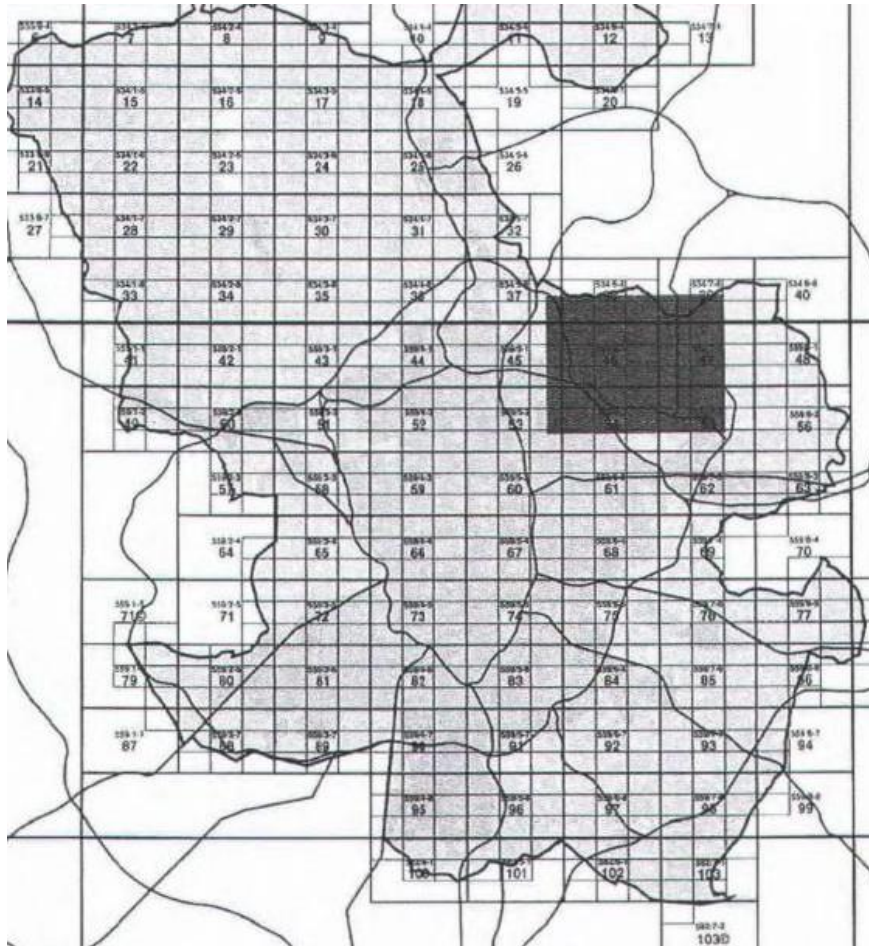


Figura 1. Situación del APE 16.11 «Ciudad Aeroportuaria y Parque de Valdebebas» en el término municipal de Madrid. Fuente: Fichas del APE 16.11, Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 (expediente 135-2025-00095, CSV CGHTPY2PM72B5B4M).

Segundo. El contenido de la Modificación se concreta en la sustitución de la ordenanza Deportivo Privado (DEP-PR) por una ordenanza específica de parcela (DOTTEC); en la calificación de la parcela con tres usos cualificados —Equipamiento privado, 276.000 m²e (51,83 %); Deportivo privado, 84.000 m²e (15,77 %); Servicios Terciarios, 172.550 m²e (32,40 %), con un mínimo del 50 % del terciario destinado a oficinas y exclusión de la gran superficie comercial—; y en el incremento de 172.550 m²e de superficie edificable. La superficie edificable homogeneizada pasa de 16.401,60 a 364.404,54 m²eug, por efecto conjunto del incremento y del cambio de usos, dado que el coeficiente de homogeneización del uso deportivo privado es

0,04556 frente a 1 de las oficinas, 1,1 del resto del terciario y 0,65 del dotacional privado.⁴ El estudio económico del propio expediente valora el suelo resultante en 360.091.250 euros y el aprovechamiento de cesión en 18.705.158,03 euros.⁵



Figura 2. Vista aérea de la parcela DO-190 (1.200.187 m² de suelo) con la delimitación del ámbito de la actuación; al noroeste, la Ciudad Deportiva del Real Madrid C. F. ya ejecutada. Fuente: Documento Ambiental Estratégico, Parte 1, pág. 18 (CSV CEXGF3XAVGUVYQ5P).

Tercero. Las contraprestaciones públicas son las legalmente debidas: 224.457,47 m²s de redes (36.363,96 m²s de zonas verdes locales; 129.951,89 m²s de zonas verdes generales vinculadas al corredor del Bosque Metropolitano; 35.311,51 m²s de equipamiento local; 20.377,74 m²s de viarios; 2.452,37 m²s de dominio público hidráulico) y el 5 % del incremento de aprovechamiento, mínimo del artículo 19 bis de la Ley 9/2001, sin monetización prevista.

Cuarto. La vía ambiental elegida es la evaluación ambiental estratégica simplificada, sobre el doble encuadre de la operación como «modificación menor» y como plan que establece el uso «de zonas de reducida extensión»; el estudio de alternativas del Documento Ambiental Estratégico toma como dato fijo la asignación de 84.000 m²e al uso deportivo del promotor y compara únicamente combinaciones de usos lucrativos adicionales.⁶

Quinto. La secuencia procedimental inmediatamente anterior a la aprobación inicial es singularmente comprimida: la solicitud de informe a la Dirección General de Aviación Civil se

⁴ Ayuntamiento de Madrid, «Ficha de la Actuación de Dotación. Parcela DO-190 del APE 16.11», CSV CEI3KG2YZBL564P7, pág. 2 (coeficientes de homogeneización y magnitudes del área homogénea).

⁵ Ayuntamiento de Madrid, «Informe de Viabilidad y Sostenibilidad. Estudio económico-financiero», expediente 135-2025-00095, CSV CA47NKB3CGWQE3JB, págs. 11, 15 y 53.

⁶ «Documento Ambiental Estratégico», Parte 1, expediente 135-2025-00095, CSV CEXGF3XAVGUVYQ5P, págs. 14-18 (encuadre en la evaluación simplificada) y 30-31 (estudio de alternativas).

firmó el 22 de julio de 2026; la dirigida al Sector Ferroviario, el 29 de julio; y el acuerdo de aprobación inicial, el 30-31 de julio.⁷ No consta, en la documentación expuesta, la emisión de los informes. La información pública, además, se practica con determinados documentos en versión protegida y con el Estudio de Movilidad y Tráfico fragmentado.⁸

Cada uno de estos hechos despliega una función jurídica distinta: el primero activa el canon de la motivación reforzada; el segundo y el tercero delimitan la economía de la operación y el terreno del juicio de interés general; el cuarto abre el frente ambiental, que estimo el de mayor potencia; y el quinto, el frente procedimental sectorial y participativo.

III. EL MARCO NORMATIVO: UNA ARQUITECTURA DE TRES NIVELES

1. El nivel estatal básico: el texto refundido de la Ley de Suelo

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, aporta las tres piezas maestras del análisis.⁹ El artículo 3 somete todas las potestades de ordenación al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y al servicio del interés general. El artículo 7 define las actuaciones de dotación como aquellas que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o los nuevos usos, «sin requerir la reforma o renovación de la urbanización»: la frontera con la actuación de urbanización o reforma —que arrastra el régimen de deberes reforzado del artículo 18— es, como veremos, una frontera material y no nominal. Y el artículo 22 exige la memoria de sostenibilidad económica que pondere el impacto de la actuación en las haciendas públicas.

2. El nivel autonómico: el artículo 19 bis de la Ley 9/2001

El artículo 19 bis de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid —incorporado tras la litigiosidad de la pasada década, de la que me ocuparé en el apartado V— proporciona hoy la cobertura expresa de la operación: permite que el planeamiento establezca en suelo urbano consolidado una mayor edificabilidad o nuevos usos, con el correlativo incremento de redes públicas locales para reajustar su proporción y la cesión de la participación de la comunidad en las plusvalías, fijada en el 5 % del incremento de la edificabilidad media ponderada.¹⁰ Es un dato capital para el pronóstico: lo que en 2015 exigía forzar la desconsolidación del suelo, hoy tiene cauce legal

⁷ Ayuntamiento de Madrid, Dirección General de Planeamiento, solicitudes de informe a la Dirección General de Aviación Civil (22 de julio de 2026, CSV CBQ5NGF6ZNQYBG3A), a la Dirección General del Sector Ferroviario (29 de julio de 2026, CSV C5QK57AS3DI4ZVPC) y a la Dirección General de Carreteras (CSV CAYZAOZULLGEQMU4).

⁸ Ayuntamiento de Madrid, «Diligencia de documentos protegidos», 11 de agosto de 2026, CSV CAW554YXOBTGT6Q (relación de documentos expuestos con versiones «_pro» y fragmentación del Estudio de Movilidad y Tráfico).

⁹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015. Debe advertirse que el Informe-propuesta de AI (cit., pág. 3) y el Acuerdo de la Junta de Gobierno citan un «Real Decreto Legislativo 7/2025, de 30 de octubre», referencia que no se corresponde con el texto refundido vigente y que, de mantenerse, debería corregirse en la aprobación definitiva.

¹⁰ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, BOCM núm. 177, de 27 de julio de 2001; BOE núm. 245, de 12 de octubre de 2001.

típico. Pero la cobertura del cauce no dispensa del control del fin: el 19 bis habilita el *quomodo*, no exime del *cur*.

3. El nivel ambiental: la Ley 21/2013 y la Directiva 2001/42/CE

La Ley 21/2013 admite la evaluación estratégica simplificada para las modificaciones menores y para los planes que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión (artículo 6.2); pero ordena al órgano ambiental acordar la evaluación ordinaria cuando aprecie efectos significativos conforme a los criterios de su Anexo V (artículo 31), y priva de validez a los planes aprobados sin la evaluación exigible (artículo 9.1).¹¹ Sobre este esquema se proyecta la Directiva 2001/42/CE, cuya jurisprudencia aplicativa impone atender a los efectos y no a la denominación interna del instrumento, con interpretación amplia de la exigencia de evaluación y estricta de sus excepciones (asuntos C-295/10, C-671/16 y C-24/19). Completa el marco la normativa sectorial aeronáutica: el artículo 27 del Real Decreto 369/2023 exige solicitar el informe de la Dirección General de Aviación Civil antes de la aprobación inicial (apartado 3) e impide la aprobación definitiva sin haberlo solicitado o con informe disconforme (apartado 7);¹² y las propias Normas del APE contienen una regla particular que exigiría el informe *emitido* antes de la aprobación inicial, cuya redacción vigente debe verificarse.¹³

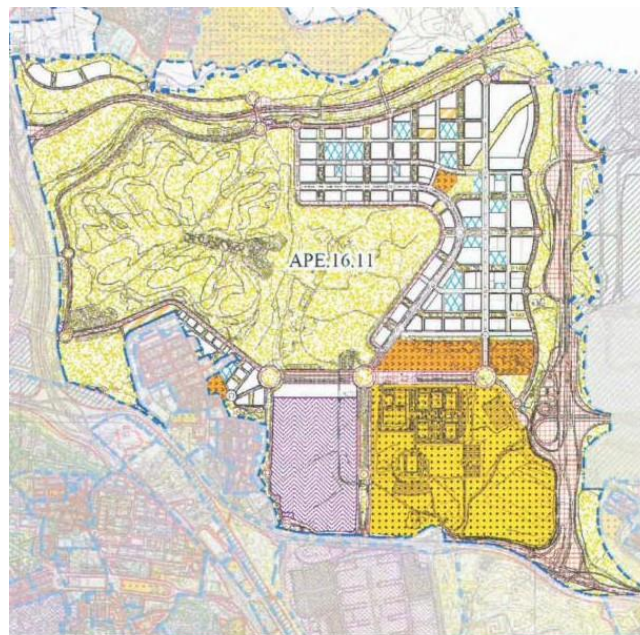


Figura 3. Delimitación del APE 16.11 en su entorno: al este, el sistema aeroportuario de Barajas; al sur, la M-11; al oeste, la M-40. Fuente: Fichas del APE 16.11, PGOUM 1997 (CSV CGHTPY2PM72B5B4M).

¹¹ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

¹² Real Decreto 369/2023, de 16 de mayo, por el que se regulan las servidumbres aeronáuticas de protección de la navegación aérea, BOE núm. 128, de 30 de mayo de 2023, artículo 27, apartados 3 y 7.

¹³ «Texto refundido de las Normas Urbanísticas del APE 16.11» (documento propuesto en la propia Modificación), CSV CRQPF22EHTRP5M3E, artículo 5.1.5, pág. 35. La redacción vigente con anterioridad a la Modificación (documento CTEUTXMTR5N3RBFC) debe verificarse en su fuente oficial.

IV. EL JUICIO DE INTERÉS GENERAL: ¿PÚBLICO, PRIVADO O MIXTO?

1. El canon de control

La potestad de planeamiento es discrecional, pero finalizada. La fórmula, mil veces repetida, tiene un contenido operativo preciso que el Tribunal Supremo ha depurado para las modificaciones puntuales de ámbito reducido: la motivación ha de ser «más rigurosa y precisa cuanto más reducido sea el ámbito territorial abarcado por la modificación», y es nula la ordenación configurada *ad hoc* «en exclusivo beneficio de promotora y propietarios», por ser «contraria a la finalidad última de la potestad discrecional de planeamiento, que es la de servir con objetividad los intereses públicos generales, y no los particulares».¹⁴ Nótese lo que el canon no dice: no proscribe la concurrencia de interés privado —toda actuación de dotación sobre parcela privada lo comporta—, ni convierte en ilícita la ordenación singular de una finca, que puede ser legítima si responde a circunstancias objetivas. Lo que exige es que el componente público sea real, identificable y proporcionado, y que la Memoria lo acredite.

2. La aplicación al expediente: tres debilidades estructurales

Aplicado ese canon al expediente examinado, identifico tres debilidades estructurales en la justificación del interés general, que expongo como hipótesis de impugnación ancladas a hechos verificables.

Primera debilidad: la circularidad de las cesiones. La Memoria y el Resumen Ejecutivo presentan la obtención de 224.457 m²s de redes públicas como expresión central del interés general de la operación. Pero esas cesiones son, en su práctica totalidad, consecuencia legal obligatoria del incremento de aprovechamiento que la propia Modificación otorga (artículos 18 del texto refundido estatal y 19 bis de la ley madrileña). El razonamiento «modificamos para obtener unas cesiones que solo se deben porque modificamos» es lógicamente circular, y fue exactamente el tipo de construcción que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid desmontó en 2015 al enjuiciar la operación del entorno del Bernabéu.¹⁵ El interés general que salva una modificación de esta naturaleza ha de ser *adicional y autónomo* respecto de las contraprestaciones debidas; y ese plus, en el expediente actual, descansa casi íntegramente en el concepto de Centro de Innovación Tecnológica.

Segunda debilidad: la inconsistencia normativa del CIT. El Centro de Innovación Tecnológica carece de definición legal específica, y —esto es lo decisivo— las determinaciones urbanísticas propuestas no garantizan su implantación: la ordenanza DOTTEC admite todas las clases del uso

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 922/2016, de 27 de abril, recurso 4009/2014, ponente Navarro Sanchís, ECLI:ES:TS:2016:2023.

¹⁵ STSJ Madrid 77/2015, cit., fundamentos jurídicos quinto y sexto.

Figura 4. Plano de la Ficha de Condiciones Particulares de la parcela DO-190 resultante: áreas de movimiento de la edificación de la nueva ordenanza DOTTEC y redes públicas de cesión perimetrales. Fuente: Ficha de Condiciones Particulares DO-190 (CSV CUESC7DB64FINWU3).

3. Los datos económicos: indicio, no ilegalidad

A las tres debilidades anteriores se suma un dato económico que conviene manejar con precisión técnica. El coeficiente de homogeneización reconoce que el uso deportivo privado que se sustituye parcialmente vale, en términos de aprovechamiento, una fracción mínima de los usos que se incorporan (0,04556 frente a 1); la superficie edificable homogeneizada se multiplica en consecuencia por más de veinte; y la participación pública en las plusvalías se fija en el mínimo legal del 5 %, unos 18,7 millones de euros según la valoración del propio expediente — valoración, por cierto, apoyada en una única referencia de mercado—. ¹⁶ Debo ser claro sobre el estatuto jurídico de este dato: el cumplimiento del estándar legal mínimo no es ilegal, y la magnitud de la plusvalía privada no constituye, por sí misma, desviación de poder. Su función es otra: opera como indicio en el juicio global de proporcionalidad y, sobre todo, eleva la exigencia de calidad de la motivación. Cuanto mayor es el desequilibrio aparente entre beneficio privado y retorno público, más robusta ha de ser la acreditación del interés general adicional que lo justifica.

4. Mi valoración

De cuanto antecede extraigo la calificación que estimo técnicamente más exacta: estamos ante una operación de *interés mixto con centro de gravedad privado* en su origen (iniciativa del propietario único), en su ámbito (mono-parcela con ordenanza singular) y en su economía (plusvalía muy notable con retorno en el mínimo legal), cuyo componente público —real en las cesiones, pero circular; invocado en el CIT, pero normativamente no garantizado— es hoy insuficientemente sólido para superar con holgura el canon de la motivación reforzada. No afirmo que la Modificación sea nula: afirmo que, en los términos actuales del expediente, la Administración no ha completado la justificación que su propia jurisprudencia de cabecera le exige, y que esa insuficiencia es el flanco sustantivo por el que un recurso serio intentará penetrar. Es también, como diré, el flanco más fácilmente reparable.

V. LOS PRECEDENTES: DE BERNABÉU I A LA SAGA EUROPEA DE LA PARCELA B-32

El sistema no opera en el vacío, y menos en este caso, en el que el promotor y la Administración acumulan una historia jurisdiccional común que todo operador debe conocer, aunque —lo subrayo— ninguno de sus episodios prejuzga el presente expediente.

1. *Bernabéu I* (2015). La Sentencia 77/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló la modificación puntual del entorno del estadio Santiago Bernabéu al apreciar que el pretendido déficit dotacional invocado en la Memoria «no es real», que la vinculación de parcelas era

¹⁶ «Informe de Viabilidad y Sostenibilidad», cit., pág. 53 (valoración de la cesión de aprovechamiento por referencia a una única operación de mercado).

«ficticia» —en palabras de la propia sentencia— y que la operación constituía un uso arbitrario del *ius variandi* y una desviación de poder, pues «solo tiene como finalidad la de posibilitar ese incremento de edificabilidad». ¹⁷ Su valor actual es el de un criterio de control —realidad del interés público, rigor de la Memoria, sospecha frente a las construcciones instrumentales—, no el de una presunción contra el promotor: el presupuesto fáctico era distinto (vinculación de parcelas distantes, desconsolidación de suelo urbano consolidado) y el marco legal ha cambiado con el artículo 19 bis.

2. *Mahou-Vicente Calderón (2017)*. El Tribunal Supremo confirmó que la distinción entre actuación de dotación y actuación de urbanización no depende de la clase o categoría del suelo, sino del grado de transformación: la reforma o renovación de la urbanización es —en expresión literal de la sentencia— «hacer ciudad», con el plus cualitativo y el régimen de deberes reforzado que ello comporta, mientras que el incremento dotacional proporcionado es «mejorar ciudad». ¹⁸

La doctrina es directamente relevante: la creación de un campus de 532.550 m²e con nuevos viarios, reurbanización interior y mutación del régimen de usos de toda la parcela deberá medirse con esa vara, y la calificación de «actuación de dotación» que el expediente se autoatribuye no es inmune al control material.

3. *La evaluación ambiental (2025)*. La Sentencia 644/2025 del Tribunal Supremo recuerda que las determinaciones sustanciales de la ordenación han de someterse tempestivamente a evaluación estratégica y no diferirse a la fase de ejecución, y delimita con criterio restrictivo los supuestos de nulidad meramente parcial: solo el vicio separable la consiente. ¹⁹ Trasladada al presente caso, la advertencia es seria: el incremento de edificabilidad y el cambio de usos no son determinaciones accesorias de esta Modificación; son su objeto mismo.

4. *El contencioso de los aparcamientos (2024-2026)*. La anulación de la concesión de obra de los aparcamientos del entorno del Bernabéu, confirmada en apelación con paralización de las obras en ejecución provisional, acredita dos cosas útiles para el pronóstico: la receptividad de los tribunales madrileños a la tutela cautelar cuando el título habilitante está cuestionado y la reversión es difícil, y la pendencia ante el Tribunal Supremo, desde diciembre de 2025, de un recurso cuya doctrina puede proyectarse sobre la conflictividad urbanística de este entorno. ²⁰

¹⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) 77/2015, de 2 de febrero, recurso 371/2013, ponente Canabal Conejos, ECLI:ES:TSJM:2015:318.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 20 de julio de 2017, recurso de casación 2168/2016, ponente Fernández Valverde, ECLI:ES:TS:2017:2971 (asunto Mahou-Vicente Calderón).

¹⁹ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 644/2025, de 28 de mayo, recurso 588/2023, ponente García Vicario, ECLI:ES:TS:2025:2495.

²⁰ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 30 de Madrid 197/2024, de 23 de mayo; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3.ª) 62/2026, de 5 de febrero, recurso de apelación 1025/2024, ponente Novoa Fernández, Roj: STSJ M 1445/2026, con constancia de recurso de casación recibido en el Tribunal Supremo el 19 de diciembre de 2025.

5. *La saga europea de la parcela B-32 (2011-2025)*. La Comisión declaró en 2016 que el convenio de regularización de 2011 comportaba ayuda de Estado incompatible; el Tribunal General anuló aquella decisión en 2019 por insuficiencia del análisis de la ventaja; y la Decisión (UE) 2025/2488 cerró definitivamente el expediente concluyendo que la medida no constituía ayuda.²¹ Extraigo de este desenlace dos enseñanzas simétricas: que las relaciones urbanístico-patrimoniales entre el Ayuntamiento y el club están, como las de cualquier operador, sujetas al escrutinio del Derecho de la competencia; y que ese escrutinio, lejos de operar con automatismos, exige acreditar una ventaja económica selectiva imputable al Estado y financiada con recursos estatales, estándar que una modificación de planeamiento con cesiones legales difícilmente colma por sí sola. La vía del artículo 107 del TFUE es, respecto de la presente operación, una hipótesis estrictamente subsidiaria, condicionada a actos patrimoniales concretos y a prueba pericial de infravaloración.

VI. LOS FRENTES DE RIESGO DE ANULACIÓN

Sistematizo, por orden de prioridad de control, los cuatro frentes por los que la Modificación puede ser atacada, con mi valoración de viabilidad en cada caso.

Primer frente: la vía ambiental. Es, a mi juicio, el prioritario. La operación afecta a 120 hectáreas, incrementa la edificabilidad un 47,9 %, incorpora un uso nuevo, incide sobre la movilidad de tres ejes viarios de primer orden, sobre el entorno del sistema aeroportuario y sobre un cauce con dominio público hidráulico delimitado, y despliega efectos acumulativos con los desarrollos colindantes. Todos ellos son criterios del Anexo V de la Ley 21/2013. La cuestión decisiva no es la etiqueta de «modificación menor» —que la ley permite— sino si el Documento Ambiental Estratégico aporta base suficiente para descartar efectos significativos y si el Informe Ambiental Estratégico que emita el órgano autonómico lo motiva adecuadamente. Si se acreditara que procedía la evaluación ordinaria y la Modificación se aprobara tras una simplificada insuficiente, concurriría un vicio de especial gravedad con incidencia directa en la validez del instrumento, sin espacio verosímil para una nulidad meramente parcial, pues el vicio afectaría a su contenido esencial. Viabilidad: alta, condicionada al contenido del Informe Ambiental Estratégico.

Segundo frente: los informes sectoriales. La proximidad entre las solicitudes de informe (22 y 29 de julio de 2026) y la aprobación inicial (30-31 de julio) es un indicio que exige comprobación documental, no una causa automática de invalidez: el régimen estatal se satisface con la *solicitud* previa a la aprobación inicial, y el momento crítico es la aprobación definitiva, que no puede producirse sin informe favorable de Aviación Civil. El doble escenario es nítido: subsanable, si

²¹ Decisión (UE) 2025/2488 de la Comisión, de 26 de agosto de 2025, relativa a la ayuda estatal SA.33754, DO L, de 22 de diciembre de 2025 (artículo 1: la medida examinada no constituye ayuda en el sentido del artículo 107.1 TFUE).

los informes llegan favorables y no alteran la ordenación expuesta al público; con virtualidad anulatoria, si la aprobación definitiva se produjera sin informe favorable o si las condiciones impuestas alterasen la ordenación sin retroacción y nueva información pública. Queda pendiente, además, la verificación de la norma particular del APE que exigiría el informe emitido —no solo solicitado— antes de la aprobación inicial. Viabilidad: condicionada a esa verificación documental.

Tercer frente: la caracterización de la actuación. Si la prueba pericial acreditase que la entidad real de las obras —nuevos viarios, reurbanización interior, redes de servicios— equivale a una reforma o renovación de la urbanización, la actuación debería recalificarse como transformación urbanística, con el consiguiente déficit del régimen de deberes aplicado (cesión del 5 % y estándares de la actuación de dotación). Es un debate esencialmente técnico. Viabilidad: media.

Cuarto frente: la motivación y el interés general. Es el frente sustantivo analizado en el apartado IV: circularidad de las cesiones, inconsistencia normativa del CIT, déficit de alternativas, con la desviación de poder como horizonte último, de prueba exigente. Viabilidad: media, elevable si la Memoria definitiva no incorpora la justificación adicional; es, además, el único frente cuya estimación produciría un efecto impositivo duradero, pues los vicios formales admiten retransmisión corregida.

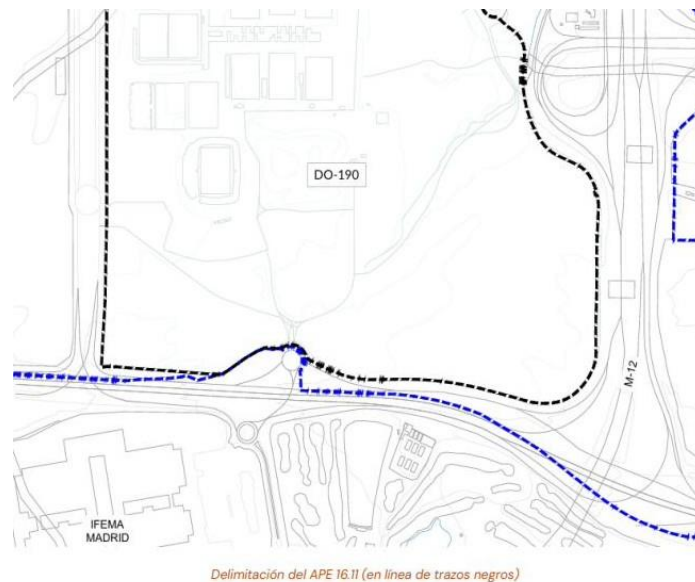


Figura 5. Delimitación del ámbito de la actuación de dotación sobre la parcela DO-190 (línea de trazos negros), colindante con IFEMA y con la M-12. Fuente: Ficha de la Actuación de Dotación, pág. 6 (CSV CEI3KG2YZBL564P7).

VII. RECOMENDACIONES AL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y AL REAL MADRID C. F.: CÓMO BLINDAR LA MODIFICACIÓN FRENTE A UNA FUTURA ANULACIÓN

Un análisis doctrinal honesto no se agota en el diagnóstico de vulnerabilidades: debe indicar cómo repararlas. Las que siguen son, a mi juicio, las medidas que la Administración y el promotor deberían adoptar antes de la aprobación definitiva para reducir drásticamente el riesgo de anulación. Ninguna es jurídicamente heroica; todas están al alcance del expediente.

Primera: resolver la cuestión ambiental por elevación. La medida de mayor rendimiento es también la más simple: someter voluntariamente la Modificación a evaluación ambiental estratégica ordinaria, o, cuando menos, obtener del órgano ambiental un Informe Ambiental Estratégico que motive exhaustivamente, criterio a criterio del Anexo V, la ausencia de efectos significativos, con un estudio de movilidad completo y público. El coste es tiempo; el beneficio, la desactivación del frente de mayor potencia invalidante. Aprobar definitivamente sobre una evaluación simplificada débilmente motivada es, en la situación jurisprudencial descrita, asumir un riesgo desproporcionado.

Segunda: garantizar normativamente el destino de innovación. Si el interés general de la operación es el Centro de Innovación Tecnológica, el plan debe asegurarlo con determinaciones exigibles: definición funcional del CIT en las Normas; porcentajes mínimos vinculantes de edificabilidad destinada a actividades de investigación, desarrollo e innovación —no solo a «oficinas»—; condiciones de implantación y, en su caso, prohibición temporal de cambio de uso; y, complementariamente, un convenio urbanístico con obligaciones de hacer, plazos y garantías reales o financieras ejecutables. Un CIT jurídicamente garantizado transforma el argumento central de la impugnación en el argumento central de la defensa.

Tercera: reconstruir el estudio de alternativas. La Memoria definitiva debería incorporar alternativas reales de intensidad (escenarios de menor edificabilidad), de localización (por qué esta parcela y no suelo dotacional público disponible) y de configuración, con un estudio de demanda del ecosistema de innovación elaborado por entidad independiente. El análisis de alternativas es la sede natural donde se demuestra —o se desmiente— que la ordenación elegida responde al interés general y no a la conveniencia del propietario.

Cuarta: reforzar el equilibrio económico de la operación o su justificación. Dos vías no excluyentes: contrastar la valoración del aprovechamiento de cesión con tasaciones independientes plurales —una sola referencia de mercado es una base frágil—, y valorar contraprestaciones adicionales voluntarias (mayor porcentaje de cesión, cargas de urbanización de las redes generales, compromisos dotacionales) que aproximen el retorno público a la magnitud de la plusvalía habilitada. Subsidiariamente, si se mantiene el mínimo legal, la Memoria debe explicar por qué ese retorno es proporcionado en este caso concreto.

Esta recomendación protege además el flanco europeo: una valoración robusta y contraprestaciones inobjetables vacían de base cualquier denuncia de ventaja selectiva.

Quinta: ordenar impecablemente la secuencia sectorial. Obtener los informes de Aviación Civil, Carreteras y Sector Ferroviario con antelación suficiente a la aprobación definitiva; verificar y, en su caso, cohonestar la norma particular del APE con el régimen del Real Decreto 369/2023; y, si cualquiera de los informes condiciona la ordenación, retrotraer y reiterar la información pública sin resistencia. La tentación de economía procedimental es aquí el peor consejero: un trámite reiterado cuesta meses; un plan anulado, años.

Sexta: transparencia total en la información pública. Exponer el Estudio de Movilidad y Tráfico íntegro y todos los documentos técnicos completos, con disociación limitada a los datos estrictamente personales. La protección de datos ampara la anonimización, no la restricción de contenido técnico; y una información pública inatacable priva al futuro recurrente de un motivo participativo de bajo coste probatorio.

Séptima: depurar el expediente. Corregir la cita del texto refundido de la Ley de Suelo —Real Decreto Legislativo 7/2015, no «7/2025»—, completar la memoria de sostenibilidad económica con el cómputo íntegro de los gastos de mantenimiento de los 224.457 m²s de redes a recibir, y acreditar la disponibilidad, funcionalidad y titularidad de cada suelo de cesión. Son minucias solo en apariencia: los pleitos urbanísticos se pierden, con frecuencia, por acumulación de descuidos.

Al Real Madrid C. F., específicamente, le recomiendo interiorizar la lección de su propia historia procesal: en 2015 la operación del Bernabéu cayó no por falta de cobertura formal, sino porque el interés público invocado no resistió el contraste con la realidad; y la saga de la parcela B-32 le costó catorce años de incertidumbre regulatoria hasta la decisión de cierre de 2025. El camino corto —aprobar rápido sobre justificaciones finas— es, en este entorno jurisdiccional, el camino largo. Un expediente reforzado en los términos expuestos no solo reduce el riesgo de anulación: reduce el incentivo mismo de recurrir.

VIII. PRONÓSTICO

Formulado con la prudencia debida —el expediente está en aprobación inicial, y ni el Informe Ambiental Estratégico ni los informes sectoriales constan aún—, mi pronóstico es el siguiente. Si la aprobación definitiva se produjera en los términos actuales del expediente, estimo la probabilidad de anulación en primera instancia en una horquilla orientativa del 55-65 %, con el frente ambiental como vector principal. Si la Administración y el promotor ejecutan las recomendaciones del apartado VII —señaladamente la primera, la segunda y la quinta—, esa horquilla desciende, a mi juicio, al 25-35 %, quedando el litigio circunscrito al terreno más incierto del interés general. Añado dos cautelas: la anulación por vicios formales no es victoria

definitiva, pues admite retransmisión corregida; y el pronóstico de instancia puede alterarse en casación, donde pende además, desde diciembre de 2025, un recurso del ciclo Bernabéu cuya doctrina puede irradiar sobre este expediente.

IX. CONCLUSIONES

Primera. La Modificación Puntual del Plan General en la parcela DO-190 del APE 16.11 cuenta con cobertura legal típica en el artículo 19 bis de la Ley 9/2001 y en el artículo 7 del texto refundido estatal, lo que la distingue estructuralmente del precedente anulado en 2015; pero la cobertura del cauce no dispensa del control del fin, y es en la justificación del fin donde el expediente presenta sus vulnerabilidades.

Segunda. El juicio de interés general arroja, en los términos actuales, una operación de interés mixto con centro de gravedad privado: las cesiones invocadas son legalmente debidas y por tanto circulares como justificación; el destino de innovación que constituiría el plus de interés público carece de garantía normativa; y el análisis de alternativas está construido para converger en la propuesta del promotor. Ello no determina la nulidad, pero somete la Memoria a un canon de motivación reforzada que hoy no supera con holgura.

Tercera. El frente de mayor potencia invalidante es el ambiental: la suficiencia de la evaluación estratégica simplificada para una operación de 120 hectáreas y un incremento de edificabilidad del 47,9 % dependerá de que el Informe Ambiental Estratégico motive, criterio a criterio del Anexo V de la Ley 21/2013, la ausencia de efectos significativos; en su defecto, el vicio afectaría al contenido esencial del instrumento, sin espacio verosímil para la nulidad parcial. Le siguen, por este orden, el control de la secuencia de informes sectoriales, la caracterización material de la actuación conforme a la doctrina Mahou-Vicente Calderón y el motivo sustantivo de motivación e interés general, único de efecto impositivo duradero.

Cuarta. Las vulnerabilidades identificadas son, en su mayor parte, subsanables antes de la aprobación definitiva mediante las medidas propuestas en el apartado VII: evaluación ambiental por elevación, garantía normativa y convencional del destino de innovación, reconstrucción del análisis de alternativas, refuerzo del equilibrio económico, ordenación impecable de la secuencia sectorial, transparencia íntegra y depuración del expediente. De su adopción depende, en términos prácticos, que la horquilla de riesgo de anulación se sitúe en el 55-65 % o en el 25-35 %.

Quinta. El caso confirma una enseñanza que trasciende al expediente: en el urbanismo madrileño posterior a Bernabéu I, la suerte de las grandes operaciones de iniciativa privada no se juega en la existencia de cauce legal —que el legislador autonómico ha provisto— sino en la calidad de la justificación del interés general y en la pulcritud del procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

1. Normativa

- Constitución Española, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978 (artículos 9.3, 45, 47, 103.1 y 105).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, BOCM núm. 177, de 27 de julio de 2001; BOE núm. 245, de 12 de octubre de 2001 (texto consolidado; en particular, artículos 19 bis, 36, 56 y 57).
- Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, Boletín Oficial del Estado, colección Códigos electrónicos (BOE-080).
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.
- Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid (disposición transitoria primera).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998.
- Real Decreto 369/2023, de 16 de mayo, por el que se regulan las servidumbres aeronáuticas de protección de la navegación aérea, BOE núm. 128, de 30 de mayo de 2023.
- Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general (disposición adicional segunda, redacción del Real Decreto 1189/2011).
- Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, DO L 197, de 21 de julio de 2001.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada, DO C 202, de 7 de junio de 2016 (CELEX 12016E; artículos 107, 108 y 267).

2. Jurisprudencia y resoluciones

- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) 922/2016, de 27 de abril, recurso 4009/2014, ponente Navarro Sanchís, ECLI:ES:TS:2016:2023.
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 20 de julio de 2017, recurso 2168/2016, ponente Fernández Valverde, ECLI:ES:TS:2017:2971 (asunto Mahou-Vicente Calderón).
- Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) 644/2025, de 28 de mayo, recurso 588/2023, ponente García Vicario, ECLI:ES:TS:2025:2495.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 1.ª) 77/2015, de 2 de febrero, recurso 371/2013, ponente Canabal Conejos, ECLI:ES:TSJM:2015:318.
- Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 1.ª) en la pieza de medidas cautelares del contencioso del entorno del Bernabéu.

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 30 de Madrid 197/2024, de 23 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección 3.ª) 62/2026, de 5 de febrero, recurso de apelación 1025/2024, ponente Novoa Fernández, Roj: STSJ M 1445/2026.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros, C-295/10, ECLI:EU:C:2011:608.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de junio de 2020, A y otros, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603.
- Sentencia del Tribunal General de 22 de mayo de 2019, Real Madrid Club de Fútbol/Comisión, T-791/16, ECLI:EU:T:2019:346.
- Decisión (UE) 2016/2393 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, ayuda estatal SA.33754, DO L 358, de 29 de diciembre de 2016.
- Decisión (UE) 2025/2488 de la Comisión, de 26 de agosto de 2025, ayuda estatal SA.33754, DO L, de 22 de diciembre de 2025.

3. Documentación del expediente administrativo 135-2025-00095 (Ayuntamiento de Madrid, verificable por CSV en la Sede Electrónica)

- Resolución de inicio, 4 de septiembre de 2025 (CSV COQGT55HQ5SH7TRQ).
- Memoria-Informe de la Modificación Puntual (CSV CMRODFVTZHKQXMRT).
- Informe-propuesta de aprobación inicial, 27 de julio de 2026 (CSV COT346UOOCZYSRM).
- Acuerdo de la Junta de Gobierno, 30-31 de julio de 2026 (CSV CNVY452RXUXLSAU5).
- Anuncio de aprobación inicial e información pública (CSV C7WNACXMX7GBLQ35).
- Normas Urbanísticas de la Modificación Puntual (CSV CFCZVLT26RCIDVO3).
- Texto refundido de las Normas del APE 16.11 propuesto (CSV CRQPF22EHTRP5M3E).
- Normas del APE 16.11 vigentes (CSV CTEUTXMTR5N3RBFC).
- Fichas del APE 16.11 del PGOUM 1997 (CSV CGHTPY2PM72B5B4M).
- Ficha de la Actuación de Dotación (CSV CEI3KG2YZBL564P7).
- Ficha de Condiciones del APE 16.11 modificada (CSV CDDKMYHPTX2OW5Q5).
- Ficha de Condiciones Particulares de la parcela DO-190 (CSV CUESC7DB64FINWU3).
- Documento Ambiental Estratégico, Parte 1 (CSV CEXGF3XAVGUVYQ5P).
- Documento Ambiental Estratégico, Parte 2 (CSV C6RAABT4LJCX66PD).
- Anexo de consideraciones medioambientales (CSV CN6YULUBWQNQF5OS).
- Informe de Viabilidad y Sostenibilidad (CSV CA47NKB3CGWQE3JB).
- Resumen Ejecutivo (CSV CT6SLLK73N726NAF).
- Análisis de impactos (CSV CGUMO7HP4IFS5RTW).
- Estudio de Impacto Socioeconómico del CIT (CSV COZGVDWJXPJL7QXR).
- Análisis comparativo de Centros de Innovación Tecnológica (CSV CHNLBAZ2MIAU2V3T).

- Análisis de infraestructuras y servicios de la parcela DO-190 (CSV CLQLAPQ2ZWYA5FDK).
- Datos catastrales y del Registro de la Propiedad (CSV C4Z73M7LCBZVLYA4).
- Solicitud de informe a la Dirección General de Aviación Civil, 22 de julio de 2026 (CSV CBQSNGF6ZNQYBG3A).
- Solicitud de informe a la Dirección General de Carreteras (CSV CAYZAOZULLGEQMU4).
- Solicitud de informe a la Dirección General del Sector Ferroviario, 29 de julio de 2026 (CSV C5QK57AS3DI4ZVPC).
- Diligencia de documentos protegidos, 11 de agosto de 2026 (CSV CAW554YXOBTGTY6Q).

Nota del autor: el presente artículo tiene carácter doctrinal y se elabora a partir de la documentación del expediente 135-2025-00095 sometida a información pública, verificable mediante los Códigos Seguros de Verificación citados en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Madrid, y de la información disponible a 30 de agosto de 2026, fecha en la que no constan emitidos el Informe Ambiental Estratégico ni los informes sectoriales estatales. Las citas jurisprudenciales se han verificado en las bases oficiales (CENDOJ, CURIA, EUR-Lex, BOE). Las figuras reproducen, con finalidad ilustrativa y de cita, planos e imágenes del expediente administrativo público. No constituye asesoramiento jurídico profesional ni prejuzga la validez de la Modificación, que solo a los tribunales corresponde declarar.

Miguel Ángel Galán Castellanos

Presidente de CENAFE

Graduado en Derecho

EDITA: IUSPORT

Agosto 2026