



Secretaría General para el Deporte
Instituto Andaluz del Deporte

Departamento de Formación
formacion.iad.ctcd@juntadeandalucia.es

COMUNICACIONES

V CONGRESO AGESPORT ANDALUCÍA JAÉN 2007 “AVANZAR EN LA GESTION DEPORTIVA”

Conferencia inaugural

LUIS GERARDO GARCÍA ROLLO

26 y 27 de abril de 2007

LA UTILIZACION DE LAS NORMAS URBANISTICAS PARA LA FINANCIACION Y VIABILIDAD DE NUEVOS PROYECTOS DE INSTALACIONES DEPORTIVAS: POSIBILIDAD DEL APROVECHAMIENTO TERCARIO Y DOTACIÓN DE SERVICIOS NO DEPORTIVOS QUE PROMUEVEN EL INTERES DE LOS INVERSORES PRIVADOS EN LA CONSTRUCCION DE NUEVAS INSTALACIONES.

INTRODUCCION.-

La situación económica de los Ayuntamientos, en general, y en especial aquellos que cuentan con un número de habitantes superior a los 100.000 o las capitales de provincia, es especialmente compleja debido, entre otras razones, al incremento constante de los servicios prestados y demandados por los ciudadanos, aumento que ha sido especialmente sensible en los últimos años, y al sistema de financiación ya desfasado y que no contempla estos nuevos gastos en los que incurren a diario.

Ello obliga a tener que aplicar soluciones imaginativas y novedosas para poder atender nuevas financiaciones de infraestructuras que puedan contribuir a satisfacer la demanda de los vecinos.

Y en este apartado, merece una especial atención las instalaciones deportivas que se levantan sobre terrenos de uso deportivo, y que se construyen con financiación, directa o indirecta, privada.

Por tanto, vamos a exponer las vías que hemos aplicado en el Ayuntamiento de Granada en estos cuatro últimos años, utilizando los recursos normativos que conceden los usos urbanísticos, para mejorar el catalogo de instalaciones deportivas en los diversos barrios de la ciudad. Ello ha exigido de un cambio o modificación puntual del PGOU, que paso a exponer.

El PGOU 2001, decía:

“Para el caso de edificaciones implantadas sobre suelos de uso deportivo de titularidad privada en instalaciones cubiertas, se admite el destino de un 30% de la superficie útil de la instalación para usos de tipo terciario comercial o terciario de espectáculos y reunión, sin alterar la edificabilidad máxima asignada por el presente PGOU (0,25 m²/m² para las descubiertas y 1m²/m² para las cubiertas)”.

La razón de admitir usos complementarios en las instalaciones deportivas es precisamente facilitar mediante la puesta en marcha de usos lucrativos el mantenimiento de las instalaciones deportivas, debido a la dificultad de que una instalación deportiva por si misma pueda ser rentable y a que la misma existencia de esos usos complementarios puede potenciar el uso deportivo por la atracción de mayor número de personas.

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

La compatibilidad en las parcelas de titularidad privada se inscribe en la intención indicada, que mas bien es necesidad, de potenciación del uso deportivo mediante su viabilidad económica y atracción de mayor numero de personas.

Pero esta misma necesidad se presenta en las instalaciones públicas, en las que por sus características de mas envergadura en muchos casos tienen unas características idóneas para la instalación de los usos compatibles sin menoscabo de las actividades deportivas y además tienen la dificultad mayor de mantenimiento por esa misma envergadura. Si no se produce perjuicio en la utilización de las instalaciones deportivas publicas, y en la atención a los usuarios, sino que por el contrario se puede contribuir con los usos complementarios a aliviar los costes de mantenimiento y las amortizaciones de implantación, y a completar la oferta al ciudadano, no parece que haya inconveniente en ampliar a las instalaciones públicas lo prescrito en el PGOU para las privadas.

En estos consiste la innovación modificación puntual del PGOU, en aplicar el mismo grado de compatibilidad de usos a las parcelas de uso deportivo privadas y públicas.

El 23 de marzo de 2006 la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Publicas emitió informe favorable a esta innovación.

Y ya la hemos aplicado por primera vez en una parcela situada en la calle Torre de la Pólvora, en el entorno del Palacio de Deportes.

Se trata de adjudicar mediante concurso la concesión administrativa para la construcción y explotación de las instalaciones de uso comercial administrativa durante 40 años complementarias con instalación deportiva principal que constituye el servicio público que debe prestarse sobre la misma. La explotación abarca no solo el uso comercial terciario compatible, también aparcamientos subterráneos a construir en el subsuelo donde se ubique el uso complementario señalado.

Superficie del solar, 6.409,46 m².
Superficie construida máxima, 3.845 m².

La instalación deportiva que como mínimo tenia que edificar el adjudicatario se trata de un Pabellón Deportivo con un terreno de juego de 60*32 m., de 9 metros de altura y un aforo de 2.000 espectadores, con un programa deportivo que como mínimo contará con marcajes longitudinales para Baloncesto, balonmano, fútbol sala y voleibol; y marcajes transversales para 3 pistas de baloncesto y 3 de voleibol.

El pavimento de la pista central, de acuerdo con la normativa FIBA.
Dos salas cubiertas de usos múltiples de 60 m²; una zona de deporte salud, con hidromasaje, saunas y cabinas de masaje, sala de musculación, dos

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

módulos de vestuarios para equipos de baloncesto, dos módulos de vestuarios para árbitros, dos módulos de vestuarios para otras actividades.

Las instalaciones complementarias objeto de la concesión serán:

Zona Comercial Terciaria, con una superficie de 1.153 m².

Instalaciones deportivas descubiertas para la práctica de tenis o padel ubicadas en la zona comercial-terciaria

Aparcamiento subterráneo en la zona comercial-terciaria de la parcela.

De esta manera hemos conseguido una magnífica instalación deportiva, complementaria con el Palacio de Deportes, dado que está ubicada en su entorno, un aparcamiento de 200 plazas, y al finalizar la concesión, un edificio de uso comercial terciario de 1.153 m² en una zona de enormes expectativas comerciales y empresariales, y todo ello a costo 0 para el Ayuntamiento de Granada.

Ni que decir tiene que esta instalación ha sido posible gracias a la compatibilidad de usos deportivos y terciarios comerciales extendida para las instalaciones deportivas municipales.

SE APLICARA A LA AMPLIACION DEL PALACIO DE DEPORTES.

Este mismo modelo es el que se ha pensado aplicar a la necesaria ampliación del Palacio de Deportes.

Se trata de una instalación que no ha agotado todas sus posibilidades urbanísticas, teniendo aun pendiente de materializar edificabilidad generada por la parcela en la que se ubica. Por ello pretendemos ampliarlo mediante el soldado de tres nuevos módulos en cada unos de sus dos laterales y en la fachada principal.

La ampliación de un lateral tendrá un destino y uso casi exclusivo deportivo, con una nueva cancha de baloncesto y demás instalaciones complementarias. Por el contrario, el crecimiento que va a sufrir el Palacio en el otro lateral tiene como destino exclusivo el uso terciario, comercial o de espectáculos de reunión.

El aumento de edificabilidad en la fachada principal tendrá carácter exclusivo de complemento a las instalaciones deportivas, tales como ampliación de la Zona VIPS, sala de prensa, y oficinas del Patronato Municipal de Deportes y del Palacio.

Pues bien, toda esta ampliación pretendemos financiarla con cargo a la concesión administrativa para la construcción y explotación de la ampliación destinada a uso terciario comercial.

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

Es evidente que esta solución requiere de acuerdos de contenido jurídico que generan una mayor complejidad. Así habrá que conseguir que el anexo terciario comercial tenga una independencia física, con suministros diferentes, y con explotaciones desiguales. Ello supone solucionar situaciones relativas a la catalogación y naturaleza jurídica de los bienes inmuebles.

Quizás sea bueno recordar que abarcan los usos urbanísticos siguientes:

TERCIARIO COMERCIAL: actividades destinadas a suministrar mercancías al público mediante venta al por menor o prestar servicios.

TERCIARIO ESPECTACULOS O CENTROS DE REUNION: actividades destinadas al recreo, el espectáculo o la reunión, incluso la venta de comidas o bebidas para consumo. Se incluyen salas de espectáculos, teatro, cines, discotecas, así como bares, cafeterías, restaurantes o pubs.

Pero no ha sido este el único ejemplo, hay otros en los que hemos utilizado otros instrumentos y medios, como

ENAJENACION DE PARCELAS DE USOS DEPORTIVO (EJEMPLO DEL PS1).

Otra opción que hemos utilizado en estos años ha sido la enajenación de parcelas calificadas como de equipamiento deportivo, ciertamente que esta vía ha sido bastante contestada por la Administración tutelante que constantemente ha venido impugnando los acuerdos, aunque ciertamente con escaso éxito hasta ahora, pues en los procedimientos litigiosos que hasta ahora se han resuelto ha sido confirmada la enajenación.

Así la reciente Sentencia de 16 de noviembre de 2006, del Juzgado de los Contencioso Administrativo nº 3 de Granada, al enjuiciar el recurso planteado por la Junta de Andalucía contra el acuerdo de la Gerencia de Urbanismo de 5 de abril de 2005, por el que se aprueban los pliegos para la enajenación de cuatro parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo, acuerda desestimar el recurso planteado por el Letrado de la Junta de Andalucía, por entender que las citadas parcelas estaban adscritas al Patrimonio Municipal del Suelo, habiendo abandonado su carácter inicial de bienes de dominio público, para pasar a ser bienes patrimoniales, que si que pueden ser enajenados. Y añade: *“En definitiva la integración de los bienes cuya enajenación se impugna en el Patrimonio Municipal del suelo se produjo en virtud de actos de la Administración demandada que no se impugnan ni directa ni indirectamente – expresamente se considera un aspecto no esencial en la demanda- y que sin embargo determinan el tratamiento correspondiente a los bienes de tal carácter, sin que sea posible mantener su calificación e inscripción y a la vez declarar la nulidad de la enajenación que se impugna por la improcedencia de aquella, pues –se reitera- no se discute la nulidad de la integración, ni se hace valoración alguna sobre la posible decisión de desafectación en su caso de bienes de dominio público-, y ante ello respetando su integración en el*

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

inventario de bienes del patrimonio municipal consentida por la actora, deben entenderse hoy congruentemente bienes enajenables a los que resulta de aplicación su régimen específico previsto”.

Con anterioridad a esta Sentencia, la Administración Autonómica intentó la suspensión de los actos administrativos impugnados, cosa que no ha logrado ni en primera instancia, ni en vía de apelación, resuelta recientemente, por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 19 de marzo de 2007.

Se trata en definitiva de una parcela de Equipamiento Deportivo Descubierta de 11.457 m². donde se puede construir desde 2.864 m² a 11.457 m²., según se trate de instalaciones descubiertas o cubiertas.

El Programa de usos deportivos mínimos previstos para esta parcela consisten en: Piscina telescópica, Polideportivo cubierto, 4 pistas de pádel, 2 pistas de tenis, y pista polideportiva al aire libre, se debe incluir en el espacio cubierto y de agua instalaciones de hidroterapia, spa, saunas, baños de vapor e hidromasaje, además de instalaciones de servicios complementarios.

Después de recibir las correspondientes ofertas, ha sido adjudicada en 3.236.324 €, mejorando sustancialmente el tipo de licitación que fue de 1.590.160 €.

Como ya hemos indicado antes, la Junta de Andalucía no acepta de buen grado este método consistente en la enajenación de estas parcelas que son dotacionales de carácter local al servicio de los sectores e suelo urbanizable delimitados por el planeamiento general y desarrollados por los correspondientes Planes Parciales, y por ende, constituyen una reserva de cesión obligatoria por parte de los propietarios de suelo. De ello se puede desprender la necesidad de vincular la gestión de esos suelos a formas determinadas que impiden sus enajenación, a pesar de que esta vía sea la única que permitiría prestar el servicio que pretende el planeamiento cuando califica las parcelas de equipamiento.

La solución a esta controversia tiene que nacer de un análisis conjunto de la legislación urbanística y de la legislación sobre bienes de las Administraciones Públicas. Vaya por delante que estas enajenaciones no alteran las determinaciones del planeamiento urbanístico que justificaron la cesión de suelo, pues las parcelas no pierden su uso deportivo, tan solo se facilita que se destinen al servicio de la colectividad.

El planteamiento de la Administración Autonómica se basa en que los suelos de cesión como reservas para dotaciones tienen la naturaleza jurídica de dominio público, lo que implicaría la automática e inmediata salida del tráfico jurídico. Pero nada más lejos de la realidad. El suelo de reserva para dotaciones previsto por el planeamiento y exigido como cesión obligatoria a los

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

propietarios afectados por la ejecución urbanística ingresa con carácter general dentro del conjunto de patrimonio de las Entidades Locales.

En resumen, desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, los bienes de carácter dotacional adquiridos por el Ayuntamiento como resultado de cesión obligatoria en la ejecución del planeamiento, pueden tener carácter demanial si se destinan expresamente a un servicio público. En caso contrario serán bienes patrimoniales, o incluidos en el patrimonio público del suelo si es que se afectan expresamente al destino de estos bienes.

Según su consideración como carácter demanial o no, el bien podrá ser gestionado de una forma u otra.

Es evidente que un bien demanial está fuera del comercio, y solo admite las formas de gestión propias del Ente Local. Estas formas de gestión permiten, como señala el art. 26 de la Ley 7/1999, un uso privativo del bien “constituido por la ocupación de una porción del dominio de modo que limite o excluya la utilización por los demás” a través del “uso común especial” y de la “concesión administrativa” (como forma típica de gestión indirecta), según señala el artículo 30 del mismo Texto legal.

Los bienes patrimoniales, sin embargo, admiten la enajenación y la cesión (del dominio o de cualquier derecho real sobre ellos), según las formas generales reguladas en la Ley 7/1999 o las formas, mas específicas, reguladas por el Patrimonio Publico del Suelo reguladas en la LOUA.

En el caso que nos ocupa hay que afirmar que los bienes que se pretenden enajenar son patrimoniales, desde el punto y hora que son solares edificables para los que la Administración Local, Autonómica o Estatal, en función de sus respectivas competencias, no ha previsto su vinculación a un servicio concreto.

Lo anterior no incide en el concepto de reservas para dotaciones exigidas por la planificación urbanística en aplicación de la legislación de régimen del suelo y urbanística.

Los art. 14 y 18 de la Ley 6/1998 establecen la obligación por parte de los propietarios de ceder las dotaciones publicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo donde los terrenos estan incluidos. El art. 17 de la LOUA fija una obligaciones de reserva para dotaciones en áreas urbanas y sectores de suelo urbanizable para “centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social”. Para estas dotaciones el planeamiento deberá “procurar la coherencia, funcionalidad y accesibilidad”, así como una equilibrada distribución.

El Reglamento de Planeamiento describe a estas reservas para dotaciones como parte del contenido sustancial de la ordenación propuestas por los Planes Parciales, definiendo el carácter publico exclusivamente para lo que denomina reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

recreo y expansión, sin apostillar en ningún momento su carácter de propiedad pública.

En ningún instante la legislación urbanística y su desarrollo reglamentario identifica el concepto de reserva para dotaciones con la naturaleza jurídica demanial del bien afectado a ese uso urbanístico.

Por tanto, las características de las condiciones urbanísticas de uso destinado a dotaciones no inciden, en principio, en su naturaleza jurídica, y por lo tanto, no condiciona su forma concreta de gestión de cara a la implantación del uso y la dotación prevista por el Plan. No condiciona, de entrada, su naturaleza jurídica como servicio público y por lo tanto, como dominio publico. El servicio publico requiere siempre su afección y la atención clara de prestarlo sobre el inmueble que se afecte. Solo desde esta afección del bien puede considerarse como demanial y situarse dentro del campo específico de las limitaciones impuestas para la gestión de estos bienes.

Los fundamentos esgrimidos anteriormente no evitan entrar en otras consideraciones: Es evidente que lo ideal sería una gestión íntegramente pública del suelo destinado a dotaciones por el planeamiento y obtenido por cesión en ejecución de este. Lo ideal sería que las Administraciones públicas prestaran los servicios necesarios para el conjunto de la ciudadanía, y estos se ubicaran en las parcelas calificadas por el planeamiento como dotacionales.

Pero esta cuestión entronca directamente con la cuestión competencial en materia de prestación de servicios y con las posibilidades financieras de las propias administraciones.

Veamos un ejemplo practico evidente: El Ayuntamiento es el responsable de aportar suelo para ubicar equipamiento docente en los niveles básicos de la enseñanza pública. Sin embargo, es la Comunidad Autónoma la que tiene la obligación y la competencia para edificar los centros sobre esos terrenos y dotarlos material y personalmente para prestar este servicio básico.

¿Qué puede hacer el Ayuntamiento con las parcelas que deben ceder los propietarios de cada sector de suelo urbanizable para equipamiento docente si la Administración Autonómica no solicita parcelas para ubicar centros, de forma significativa desde el año 1992?. ¿Dejar que las parcelas sean solares siempre o buscar formas alternativas para gestionar la ubicación de centros docentes, atendiendo las demandas que va requiriendo la sociedad?. Este mismo razonamiento se puede extender al resto de usos. ¿Qué hacer con las parcelas calificadas de equipamiento deportivo o las de carácter social?.

Conviene dar un dato: Durante los trabajos de censo de los solares vacantes que incumplen el deber de edificar, se señalaron 41 parcelas de propiedad municipal con las características de solar, pero vacías, sin una previsión pública para la ubicación de un servicio concreto. Estas parcelas sumaban una superficie de aproximadamente 187.500 m² de suelo, teniendo la calificación,

La utilización de las normas urbanísticas para la financiación y viabilidad de nuevos proyectos de instalaciones deportivas: Posibilidades del aprovechamiento terciario y dotación de servicios no deportivos que promuevan el interés de los inversores privados en la construcción de nuevas instalaciones.

en bastantes casos de equipamiento deportivo o docente, con superficies considerables, por encima de los 5.000 m² de suelo.

¿Qué puede hacer un Ayuntamiento ante la falta de acción de las administraciones públicas para la concreción de equipamientos dentro de este suelo dotacional?. Creo que la respuesta es clara, dar entrada a la iniciativa privada para que preste los servicios necesarios.

La tercera vía empleada es sobradamente conocida, se trata de la Concesión Administrativa.