



Roj: **STSJ M 3416/2017 - ECLI: ES:TSJM:2017:3416**

Id Cendoj: **28079330012017100198**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **19/04/2017**

Nº de Recurso: **1882/2015**

Nº de Resolución: **322/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **MARIA DEL PILAR GARCIA RUIZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.00.3-2015/0026082

#### **Procedimiento Ordinario 1882/2015**

**Demandante:** D./Dña. Ovidio

PROCURADOR D./Dña. ALEJANDRO GONZALEZ SALINAS

**Demandado:** COMUNIDAD DE MADRID

LETRADO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

AYUNTAMIENTO DE **BOADILLA DEL MONTE**

LETRADO D./Dña. JUAN ORTEGA CIRUGEDA, (Madrid)

#### **SENTENCIA Nº 322/2017**

Presidente:

D. Juan Pedro Quintana Carretero

Magistrados/as:

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. Fausto Garrido González

Dª María Dolores Galindo Gil

Dª María del Pilar García Ruiz

En Madrid, a diecinueve de abril de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres./as. Magistrados/as relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 1882/2015, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Alejandro González Salinas, en nombre y representación de D. Ovidio , contra el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de **Boadilla del Monte**.



Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido parte codemandada el Ayuntamiento de **Boadilla del Monte**, representado por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por plazo de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, suplica que se dicte sentencia por la que se estimen sus pretensiones.

SEGUNDO.- Tanto la representación procesal de la demandada como de la codemandada se opusieron a la demanda solicitando ambas el dictado de una sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso.

TERCERO.- No habiéndose considerado necesario el recibimiento a prueba a la vista de las propuestas por las partes (documental adjunta a la demanda y expediente administrativo, al producir los mismos los efectos que le son propios), no siendo por ello necesario tampoco el trámite de vista o formulación de conclusiones escritas, se declaró el pleito concluso para sentencia señalándose para el acto de votación y fallo el día 8 de marzo de 2017, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D<sup>a</sup> María del Pilar García Ruiz, quien expresa el parecer de la Sala

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente recurso Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de **Boadilla del Monte**.

SEGUNDO.- La parte demandante interesa se dicte una Sentencia estimatoria con la declaración de no ser conforme a Derecho la actuación administrativa impugnada, al tiempo que ejercita una pretensión anulatoria de aquélla.

En concreto, solicitó en su demanda que se declare la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana aprobado en virtud del Acuerdo aquí impugnado y, en especial, de la Ficha de la Unidad de Actuación AD7, en lo que se refiere a la imposición de cesiones de aprovechamiento lucrativo, cargas singulares de urbanización y establecimiento de zonas verdes sin compensación alguna a los titulares de las parcelas de suelo urbano consolidado que soportan la correspondiente pérdida de aprovechamiento para constituir dichas zonas verdes. En esencia, la parte actora formula, según explica en la demanda, dos tipos de objeciones al Plan General impugnado: la dos primeras que afectan a la totalidad del instrumento de ordenación, y que sintetiza en la omisión de informes preceptivos y en la idea de que el **PGOU** aprobado en 2015 tiene como punto de partida un Plan anterior (el de 2001), anulado por esta Sala y confirmado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo; la segunda, relativa tan sólo a la Ficha de la AD7 del **PGOU** de 2015 (dentro de la cual se incluyen algunos terrenos de los que el actor es propietario aún), por entender que la ordenación establecida supone una expropiación de facto y sin compensación de una parte del aprovechamiento que los terrenos afectados habían consolidado con arreglo a la ordenación vigente con anterioridad al **PGOU** de 2001 anulado. En desarrollo de tales consideraciones básicas, expone la parte actora los antecedentes jurisdiccionales que entiende de interés, en particular, los pronunciamientos de esta Sala en Sentencia de 13 de julio de 2012 (PO 789/2010) y los de las Sentencias de 2 y 3 de marzo de 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que decidieron la anulación del **PGOU** de **Boadilla del Monte** aprobado definitivamente en 2001. Reproduce también la demanda algunos de los párrafos de la Memoria Justificativa del **PGOU** de 2015 que ahora impugna para concluir que en el mismo se asumen gran parte de los presupuestos y justificaciones del anteriormente vigente de 2001, que fue anulado, entre otras, dice la parte recurrente, por las Sentencias citadas. Sobre tales bases articula del demandante actora tres motivos de impugnación en su demanda: el primero, para razonar la "nulidad generalizada" del **PGOU** que impugna al tomar como presupuesto jurídico inmediato un Plan anterior, el de 2001, que fue declarado nulo de pleno Derecho por resoluciones judiciales que devinieron firmes antes de la aprobación del nuevo planeamiento; un presupuesto de partida que resulta, dice, ilegal y que sólo puede llevar a la conclusión de que el instrumento aprobado también lo es. El segundo motivo impugnatorio propugna igualmente la nulidad de pleno derecho del **PGOU** de 2015 por cuanto se habría aprobado sin la previa emisión de informe alguno sobre impacto de género, siendo el mismo preceptivo al tratarse, la aprobada, de una disposición de carácter general. El tercer y último motivo impugnatorio es el que



dedica el recurrente a justificar que las determinaciones que le afectan, contenidas en la Ficha de la AD7 del **PGOU** de 2015 que aquí recurre, son nulas al adoptar como presupuesto de validez las previsiones de la Ficha de la antigua UE16-B "Las Lomas", del **PGOU** de 2001, y porque representan una privación de derechos de compensación. En relación con este último motivo, explica la demanda que el **PGOU** aprobado debe tomar como punto de partida, no las determinaciones del anulado **PGOU** de 2001 sino las que, en sustitución del mismo debían haberse considerado plenamente vigentes, esto es, las previstas por el Plan Parcial de "Las Lomas", aprobado el 4 de octubre de 1966. A partir de tal explicación, el recurrente afirma que en la antigua UE16 (coincidente con la AD7 del **PGOU** de 2015 impugnado) existían dos parcelas que, como las restantes de la Unidad de Ejecución, estaban clasificadas como suelo urbano consolidado de mejora y que las operaciones previstas eran aisladas. Dichas operaciones, sigue diciendo, implicaban la expropiación de gran parte de estos terrenos pues eran (y aún lo son, añade) suelo finalista en el que sus titulares tenían ya adquirido el aprovechamiento urbanístico resultante, según el Plan Parcial de 1966. El demandante dice que aún es titular de las antiguas parcelas NUM000 y "antiguo NUM001" de la antigua NUM002 y que, respecto de ellas, el **PGOU** de 2001 habría establecido lo siguiente: (1) que, con cargo a la parcela NUM000 se obtendría por expropiación una zona verde de 10.000 m<sup>2</sup> y que, como compensación a la pérdida, se permitiría la división del resto de la parcela (26.650 m<sup>2</sup>) en 8 distintas para vivienda unifamiliar, con una superficie mínima de parcela de 2.000 m<sup>2</sup>. (2) Que en la parcela "antiguo NUM001", en la que el padre del recurrente habría cedido 4.856,30 m<sup>2</sup> para edificar una iglesia, el resto de la superficie tendría un aprovechamiento cívico-comercial, si bien en el año 1986 se habría segregado de dicha parcela la NUM001, enajenada en el año 1987 para la construcción del Colegio que allí existe ahora, siendo en la superficie restante (21.560,59 m<sup>2</sup>) la que en la Ficha de la antigua NUM002 tenía prevista la implantación de una zona verde a obtener mediante expropiación. Por el contrario, sostiene la demanda que, según el Plan Parcial de 1966 cuya consideración reclama, se habría establecido que la edificabilidad de la parcela NUM000 (de 36.650 m<sup>2</sup>) sería de 9.162,5 m<sup>2</sup> y que la edificabilidad de la parcela "antiguo NUM001" (con una extensión de 21.560,59 m<sup>2</sup>) sería de 26.134,04 m<sup>2</sup>. Las consecuencias que extrae la parte actora de lo anterior y respecto de las dos parcelas mencionadas son las que expresa así:

(a) En cuanto a la antigua parcela NUM000, sostiene la parte actora que su edificabilidad era de 9.162,5 m<sup>2</sup> mientras que en la AD7 del **PGOU** de 2011, se redujo a 8.162 m<sup>2</sup>, convirtiendo 4.000 m<sup>2</sup> de dicha superficie en zona verde pública; una dotación que no existía en el Plan Parcial de 1966 y que habría hecho que se redujese la edificabilidad correspondiente a estos 4.000 m<sup>2</sup> fijándola en 1.000 m<sup>2</sup> en el **PGOU** de 2015. Se habría producido por ello, dice la demanda, una disminución del aprovechamiento lucrativo de la parcela para la que no se ha previsto compensación alguna.

(b) En cuanto a la edificabilidad de la parcela "antiguo NUM001", conforme al Plan Parcial de 1966 era de 26.134,04 m<sup>2</sup>, de uso cívico-comercial y la Ficha de la AD7 habría convertido toda la parcela, excepto la parte ocupada por el colegio y la iglesia así como el aparcamiento, en zona verde. La nueva Ficha, dice el recurrente, establece como uno de sus objetivos la obtención de suelo para infraestructura viaria (aparcamiento y acceso al colegio) y da a entender que es, por ello, una cesión pendiente que además debe entregarse ya ejecutada. En la demanda se rechaza tal consideración pues no sería una infraestructura contemplada por el Plan Parcial de 1966 y afirma, por ello, que, siendo una actuación aislada de reciente configuración, exige la expropiación de los terrenos tanto para zona verde como para infraestructura viaria, por lo que no puede imponerse al titular la carga de cederlos sin compensación.

Por su parte, la Administración autonómica demandada, oponiéndose a la demanda, solicita la desestimación del recurso interpuesto por entender que la actuación impugnada es plenamente ajustada a Derecho. En apoyo de tales pretensiones, la Letrada de la Comunidad de Madrid recuerda, con base en lo que expresa la Memoria del **PGOU** impugnado, que su aprobación responde a dos objetivos básicos: reforzar la protección del medio natural y redactar un nuevo documento adaptado a la legislación ambiental y urbanística actualmente vigentes. Recuerda también dicha representación procesal que el **PGOU** que aquí se recurre está tramitado y aprobado en ejercicio de la potestad urbanística que propiamente es una función pública informada por el principio de discrecionalidad. Por ello, añade, la Administración goza de un "ius variandi" en materia de ordenación urbanística que está tan sólo limitado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento respecto a los estándares legales acogidos en el mismo. Expone que en este caso se han delimitado actuaciones de dotación al amparo de lo previsto en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 para la obtención de redes públicas, lo que también resulta posible bajo los postulados de la normativa autonómica en materia urbanística. También recuerda la Letrada de la Comunidad de Madrid el carácter estatutario de la propiedad privada en el ámbito urbanístico por lo que, sostiene, el control jurisdiccional ejercido ante la impugnación de un instrumento de planeamiento debería recaer sobre el propio ejercicio de la potestad de planeamiento. En relación con el motivo impugnatorio que en la demanda se basa en la ausencia de informe de impacto de género, la representación procesal de la Administración autonómica niega que el mismo sea un documento necesario en la tramitación de un instrumento de planeamiento pues,



dice, se trata de una disposición general pero no de un reglamento propiamente dicho. Por otra parte, en cuanto a lo aducido en el escrito rector sobre el área AD7 que afecta directamente a la propiedad del recurrente, recuerda la Administración autonómica de nuevo el carácter estatutario de la propiedad de modo que los derechos y deberes de la finca propiedad del actor se contienen en la Ley 9/2001, en el nuevo **PGOU** y en los instrumentos que lo desarrollen no pudiendo mantenerse determinaciones de un Plan Parcial tan antiguo como el de 1996 puesto que la realidad tanto física como urbanística (ésta última a partir, especialmente, del **PGOU** de 2001, que dice fue anulado meramente por razones procedimentales) del municipio ha variado sustancialmente desde aquella antigua fecha. Expone cómo es una determinación propia del **PGOU** recurrido que todo el suelo urbano se divida en áreas homogéneas, atendidos los criterios de tipología y funcionalidad de tales áreas respecto al conjunto del núcleo urbano, por lo que resulta aplicable el artículo 37 de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid . Añade que en el **PGOU** están suficientemente justificados tanto el grado de transformación y consolidación como el planeamiento de desarrollo asumido, procedentes de distintos sectores y ámbitos previstos en el **PGOU** de 2001 y desarrollados durante el tiempo en que estuvo vigente, lo que, de nuevo apunta, crea una realidad que no es posible desconocer. Sostiene, por último, la Administración autonómica demandada que el nuevo **PGOU** delimita 42 Áreas Homogéneas para las que se señalan usos globales, coeficiente de edificabilidad homogeneizada, superficie construida para cada uno, usos pormenorizados y coeficientes de ponderación, y se señalan las redes públicas y el coeficiente de redes locales, afirmando además que todas esas Áreas Homogéneas cumplen los estándares de cesión previstos en el artículo 36 de la Ley 9/2001 , lo que ha permitido definir ámbitos de dotación o urbanización con incrementos de edificabilidad respecto de las condiciones del Plan de 2001 y, en contrapartida, fijar la cesiones suficientes para cubrir tales incrementos edificabilidad, densidad o cambios de uso para lograr que, en definitiva, se superen los estándares finales de redes locales respecto de los iniciales. En cuanto a la cuestión relativa a la edificabilidad y al aprovechamiento a los que se refiere la demanda, la Comunidad de Madrid sostiene que los cambios introducidos están debidamente justificados, conforme a lo exigido en el artículo 67 de la Ley del Suelo autonómica, y también compensados al mantener la cantidad y la calidad de los suelos públicos desafectados. En particular, mantiene que la Actuación de Dotación AD7 se delimita dentro del Área Homogénea 11 y sobre la antigua UE16-B "Las Lomas Sur" lo que implica, dice, que ya en el Plan de 2001 se delimitó una unidad de ejecución sobre esta pieza porque no estaba edificada, constituyendo así un enclave de oportunidad para la nueva necesidad de dotaciones locales. Al no tratarse, dice la Letrada de la Comunidad de Madrid, de una modificación sino de una revisión del planeamiento no es preciso partir de otra cosa que de la realidad actual y de las necesidades, pudiendo ejercerse la potestad de planeamiento de modo íntegro, incluso alterando el modelo anteriormente vigente (en este caso, el diseñado en el **PGOU** de 1965) y sujetándose a la normativa actual que, en este caso, insiste, permite las actuaciones de nueva dotación en suelos urbanos consolidados que, por virtud de la nueva ordenación, pasan de nuevo a ser suelos urbanos no consolidados, como en este caso, en que los derechos de aprovechamiento que otorgaba el Plan Parcial de 1966 no fueron consolidados ya que no se culminó en los terrenos el proceso edificatorio al que estaban obligados; todo ello, añade, considerando el tiempo transcurrido desde entonces, que permite, de forma motivada, que cedan las determinaciones anteriores y se pueda disponer una nueva ordenación.

Por su parte, la representación procesal del Ayuntamiento de **Boadilla del Monte** se opuso también a la demanda solicitando en su escrito de contestación la íntegra desestimación del recurso con imposición de costas a la parte demandante. En esencia, sus argumentos de oposición a los de impugnación vertidos en la demanda se basan en la invocación del "ius variandi" que le asiste para modificar el planeamiento vigente y en el recuerdo de la doctrina jurisprudencial que distingue entre revisión y modificación del planeamiento. Al igual que la Administración autonómica, la Entidad Local codemandada resalta los objetivos a los que, conforme a la Memoria del **PGOU** impugnado, se vincula la aprobación de este nuevo instrumento de ordenación. En cuanto a las cuestiones formales, el Letrado Consistorial repasa en detalle la tramitación del **PGOU** recurrido. Como antecedente fáctico de interés, relata el Letrado Consistorial que los terrenos de propiedad del ahora recurrente ( URBANIZACIÓN000 ") fueron objeto de ordenación por medio del Plan Parcial de 1966, promovido en su día por D. Aurelio -padre del aquí demandante- al ser el propietario único del ámbito de actuación. Añade que, entre las determinaciones previstas por dicho instrumento de desarrollo se incluían las relativas a los terrenos que debían ser cedidos obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento por la Junta de Compensación de Las Lomas para ser destinados a viales, parques y jardines. Tales determinaciones, sin embargo, no se habrían cumplido hasta la fecha a pesar de los múltiples intentos del Ayuntamiento para garantizar su materialización efectiva. De hecho, manifiesta el Letrado Consistorial que algunos de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita a lo largo de estos muchos años se han ido enajenando por lo que se han ido también incoando por el Ayuntamiento los oportunos expedientes de recuperación, habiéndose, incluso, inscrito por el Registrador de la propiedad, en junio de 1996, la titularidad sobre parte de las parcelas que eran objeto de obligada y gratuita cesión, destinada a zonas verdes, parque urbano y viales, no las de las restantes. Estos incumplimientos de cesión obligatoria dieron lugar, dice la Entidad Local demandada, a que en el Plan General aprobado definitivamente en 2003, a la



hora de delimitar polígonos, y en particular, el de "Las Lomas", se estableciese dentro del mismo una Unidad de Ejecución, la UE16, con la finalidad de lograr que se completase la formalización de las cesiones exigidas por el planeamiento anterior y así se declaró en la Ficha de Ordenación correspondiente. Recuerda que la Junta de Compensación de este ámbito llegó a formular una petición al Jurado Territorial de Expropiación (proponiendo un "justiprecio" por los terrenos objeto de cesión obligatoria, de 54.864.945,07 euros) que dicho órgano, por Acuerdo del Pleno de fecha 29 de enero de 2013, rechazó al considerar que no se estaba en presencia del instituto expropiatorio en este caso sino ante una obligación legal de cesión obligatoria y gratuita a cumplir por la repetida Junta de Compensación. Una decisión administrativa que, recurrida en sede jurisdiccional, quedó confirmada por la Sentencia desestimatoria dictada el 22 de julio de 2015, por la Sección Cuarta del TSJ de Madrid, en el PO 236/2013 . A partir de lo anterior, termina diciendo el Letrado Consistorial, se habría dictado una orden de ejecución ordenando a la Junta de Compensación la formalización de sus obligaciones legales de cesión mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad de las zonas de dominio y uso público de la UE16 "Las Lomas" de modo que, no procediéndose así por la Junta de Compensación, podría llegar a producirse la ejecución subsidiaria de la orden de inscripción, dando lugar a la inmatriculación de las fincas con base en la certificación administrativa prevista en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria . Termina exponiendo que, tras su recurso en sede jurisdiccional, la Sentencia 66/2016, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 18 de Madrid , desestimó el interpuesto, confirmando la repetida orden de ejecución.

Junto a lo anterior, en relación con las determinaciones que afectan a los terrenos a los que se refiere este recurso, afirma la Entidad Local codemandada que los mismos están insertos en el Área Homogénea 11, con la nueva delimitación del **PGOU** aprobado, y que se ha hecho para la misma una previsión de 867.096,26 m2, lo que supera con creces la ratio legal exigible (la superficie edificada es de 604.159,55 m2 que se traduce en un mínimo de 181.247,86 suelo para redes). No se discute, dice, que se trate de suelo urbano consolidado pero la Ley (en concreto, el artículo 7.1.b) del Texto Refundido 7/2015, de 30 de octubre ) permite la realización ex novo de actuaciones de dotación, cumpliéndose los requisitos del artículo 42.6.c) de la Ley 9/2001 . Recuerda también el Ayuntamiento codemandado la ausencia de consolidación de los derechos de aprovechamiento que el Plan Parcial de 1966 otorgaba al propietario del ámbito, dado que no culminó el proceso edificatorio al que estaba obligado, considerando además el tiempo transcurrido desde entonces que haría posible el establecimiento de nuevas determinaciones para responder a las nuevas necesidades del municipio.

Afirma igualmente la representación procesal del Ayuntamiento de **Boadilla del Monte** que es justificado que el nuevo instrumento de ordenación contenga referencias a determinaciones del **PGOU** de 2001 anulado puesto que, en ejecución del mismo y durante su vigencia, se habría transformado la realidad del municipio de tal modo que ahora debe recogerse en el nuevo Plan General. Añade que no puede escudarse el recurrente en la titularidad inscrita de unos bienes que, aunque formalmente aparecen a su nombre en el Registro de la Propiedad, no son suyos en realidad al estar destinados a cumplir con las cesiones obligatorias y gratuitas previstas desde hace muchos años. Niega, por el contrario, el Ayuntamiento codemandado que el **PGOU** impugnado haya incurrido en infracción alguna al no haber sido aprobado contando previamente con un informe sobre "impacto de género", puesto que el mismo no sería preciso al tratarse en este caso de una disposición general y no propiamente de un reglamento.

En cuanto al último motivo impugnatorio de la demanda, la Entidad Local codemandada niega cualquier arbitrariedad en la ordenación de la parcela NUM001 como zona verde cuando su calificación era de uso comercial. Y ello sobre la base, de nuevo, del ius variandi antes invocado y del carácter estatutario de la propiedad del suelo, negando en todo caso la procedencia de indemnización alguna. Además, recuerda que de la Sentencia de 23 de julio de 2015, de la Sección Cuarta de esta Sala , ya se desprende que los terrenos del ámbito estaban vinculados al cumplimiento de la obligación de cesión, pendiente de materializar. Respecto a la solicitud de mayor edificabilidad del ámbito, la Entidad Local demandada, con base en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley del Suelo , mantiene que se trata de una determinación propia del **PGOU** que todo el suelo urbano se divida en áreas homogéneas atendiendo a criterios de tipología y funcionalidad y concluye que la consideración de la idoneidad de los valores de edificabilidad en su estado inicial y final, señalados en la Ficha de la Actuación de Dotación AD7, y, por tanto, de la plusvalía en su caso generada en la ejecución de la actuación de transformación urbanística considerada en este recurso, deberá determinarse en el momento de la tramitación del oportuno instrumento de ejecución por tratarse de una determinación de ejecución y no de planeamiento, tal como se deriva del artículo 18.2.a) del Texto Refundido 7/2015, de 30 de octubre .

TERCERO.- La cuestión de fondo sobre la que ha girado el presente debate procesal se centra en la conformidad o no a Derecho del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid que aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de **Boadilla del Monte**. El Acuerdo en cuestión fue publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 256, de 28 de octubre de 2015.



Para una mejor comprensión de los razonamientos que se expondrán a continuación a fin de decidir sobre los motivos impugnatorios vertidos en la demanda, dado que se articulan allí, además de pretensiones relativas a la nulidad de pleno derecho del **PGOU** impugnado que le afectarían en su conjunto, otras relativas a la nulidad de las determinaciones previstas en relación con las Actuaciones de Dotación en suelo urbano consolidado denominadas AD7 "Antigua UE 16B Las Lomas Sur", será también útil que dejemos ahora expuestos los datos más relevantes, en relación con el objeto de este recurso, de entre los contenidos en la nueva ordenación:

1.- Objetivos:

Regularización de parte de la antigua UE16B de Las Lomas, cuyo proceso de desarrollo no se ha culminado.

Obtención de suelos para espacios libres e infraestructura viaria (aparcamiento y acceso colegio).

2.- Datos Generales y del Área Homogénea:

Superficie de la Actuación de Dotación: 64.744 m<sup>2</sup>

Total Superficie: 64.744 m<sup>2</sup>

Área Homogénea en que se ubica: AH11

3.- Parámetros Urbanísticos:

A.- ESTADO INICIAL:

ORDENANZA

RU-1

ZV-2 (no obtenido)

ZV-2 (no obtenido)

Red viaria

Aparcamiento

(no obtenido)

TOTAL

SUPERFICIE

26.730

10.000

25.184

2.830

64.744

EDIFICABILIDAD

0,25

-

-

-

m<sup>2</sup>c

6.682

-

-

-

6.682

Nº VIVIENDAS

8



-

-

-

8

B.- NUEVO PLAN GENERAL E INCREMENTOS:

ORDENANZA

RU-1

ZV-2 (\*)

ZV-2 (\*)

Red viaria (\*)

Aparcamiento

(no obtenido)

TOTAL

INCREMENTOS

(\*)Redes públicas locales

SUPERFICIE

32.730

4.000

22.723

5.291

64.744

EDIFICABILIDAD

0,25

-

-

-

m2c

8.182

-

-

-

8.182

2.182

Nº VIVIENDAS

16

-

-

-

16

8

4.- Cargas Urbanísticas:



Cesión de redes públicas locales urbanizadas, de acuerdo con la tabla anterior y en localización según ficha y plano de ordenación del Plan General.

Materialización de la participación de la Administración en las plusvalías generadas por la acción urbanística, mediante la cesión o el pago del 10% del incremento de la edificabilidad media ponderada.

Costear y ejecutar la totalidad de las obras de urbanización incluida la parte de las infraestructuras necesarias para asegurar la conexión con las redes generales y para reforzar, mejorar o ampliar tales redes cuando sea necesario para compensar el impacto y la sobrecarga que suponga la puesta en uso del ámbito de actuación o sector, de acuerdo con lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y en el capítulo III del Título II del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Las aguas residuales serán depuradas en la EDAR de Valenoso.

#### 5.- Condiciones de Desarrollo

El ámbito se desarrollará mediante Estudio de Detalle, que podrá ser único o individualizado para cada manzana.

Se realizará un estudio de arbolado existente, encaminado a su preservación, siendo de aplicación la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de integrar el arbolado existente en las zonas verdes.

En el desarrollo del ámbito se cumplirán las condiciones generales de la edificación, urbanización y protección de las Normas Urbanísticas del Plan General.

#### 6.- Condiciones de Gestión:

- La gestión se llevará a cabo de acuerdo con lo señalado en el texto normativo que se recoge con carácter general para las actuaciones de dotación al inicio del anexo en el que éstas se contienen.

CUARTO.- Expuesto lo anterior, procede que entremos ya a examinar y decidir sobre los motivos impugnatorios vertidos en la demanda, comenzando por aquél en el que la parte actora apoya su pretensión de "nulidad generalizada" del **PGOU** recurrido puesto que, tomando como punto de partida un instrumento de ordenación declarado nulo de pleno derecho por resoluciones judiciales que devinieron firmes antes de la aprobación del nuevo planeamiento, se reproducen determinaciones y se parte de situaciones que fueron declaradas ilegales.

En relación con ello será preciso recordar que, en efecto, el planeamiento municipal anteriormente vigente, el Plan General de Ordenación Urbana de 2001, fue declarado nulo por el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de noviembre de 2010 (Rec. Cas. 5515/2006). Y lo fue porque, como explica el Alto Tribunal, por Sentencia de 5 de febrero de 2003 de esta misma Sala (Sección Novena), dictada en el recurso 619/2001, seguido por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales y confirmada después por STS de 2 de julio de 2007 (Rec. Cas. 4338/2003), se había declarado la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de aprobación provisional del citado instrumento de ordenación al haberse producido una vulneración del artículo 23 de la Constitución por cuanto se sustrajo a determinados concejales el acceso a una documentación que era relevante, lo que les impidió el normal ejercicio de su labor de control y fiscalización de la actividad municipal. De igual modo, en la Sentencia de 2 de marzo de 2015 (Rec. Cas. 3160/2013) el Tribunal Supremo confirmó la de esta Sala y Sección de fecha 22 de julio de 2013 (PO 1552/2012) que había declarado la nulidad del Acuerdo de aprobación definitiva del **PGOU** de **Boadilla del Monte** de 2001, tampoco entró a examinar las determinaciones establecidas en aquel instrumento de ordenación.

Quiere decir lo anterior, que, aun cuando la nulidad de pleno derecho era y es indiscutible (pues, como sostiene el Tribunal Supremo en la ya citada STS de 12 de noviembre de 2010, "No es posible una invalidez más grave que aquélla que vulnera un derecho fundamental" aunque ésta se produjese en la fase de aprobación provisional del planeamiento), habiéndose además declarado con posterioridad la nulidad de la aprobación definitiva del **PGOU** de 2011, lo cierto es que no se realizó nunca pronunciamiento jurisdiccional alguno en cuanto a las concretas determinaciones establecidas en aquel instrumento por el planificador, expresadas en general para todo el municipio o para el concreto ámbito que ahora nos ocupa. El Plan General de 2001 no obstante, es nulo de pleno derecho.

En cualquier caso, y por si el argumento de la parte actora se quisiera indirectamente apoyar en un posible intento de burlar el contenido de las sentencias anulatorias dictadas anteriormente, lo que también podría deducirse con una lectura amplia de su argumento impugnatorio y de los defensas vertidos por las Administraciones demandadas, debe recordarse que, ante tal indicación, esta Sala y Sección ya tuvo ocasión de pronunciarse en la anterior Sentencia de 9 de diciembre de 2016 (PO 1859/2015) para descartarlo con





razonamientos que aquí han de reiterarse. Y es que, como dijimos en aquella sentencia y mantenemos ahora, la fijación del modelo territorial propuesto en el instrumento de 2001 como punto de partida del documento de revisión del Plan General, es una decisión que por sí sola no revela la voluntad de no ejecutar una sentencia que declaró la nulidad del mismo ni constituye tampoco una ilegalidad en sí misma, si los defectos que dieron entonces lugar a la nulidad no concurrieran nuevamente; algo que no sería posible concluir sin examinar los motivos concretos vertidos en la demanda dirigidos a la impugnación de algunas de las determinaciones del nuevo Plan General.

El motivo examinado deberá, por lo expuesto, desestimarse.

QUINTO.- Avanzando en el examen de los argumentos impugnatorios vertidos en la demanda, deberemos resolver ahora aquél que funda otra pretensión de nulidad de pleno derecho por motivos formales: el relativo a la omisión, en el procedimiento de aprobación del **PGOU** impugnado, de un informe sobre impacto de género.

Al plantearse con este motivo de impugnación una cuestión novedosa y de carácter general, sobre la que esta Sala no ha tenido hasta el momento ocasión de pronunciarse, el examen del mismo ha requerido una previa indagación por nuestra parte sobre el estado en que la misma se halla desde un punto de vista tanto jurisprudencial como doctrinal.

Desde esta segunda perspectiva y por no remontarnos a tiempos más lejanos, hemos partido de las formulaciones primarias, ya clásicas, del denominado por Henri Lefevre "derecho a la ciudad", formulado en sus bases a finales la década de los sesenta del siglo pasado; un derecho que, desde el contexto social en que se elaboró, y aun interpretado como el antecedente inmediato del derecho a la vida urbana y desde la perspectiva de género que en este asunto nos concierne por el mandato de igualdad que contiene la Constitución Española, se limitaba a mostrar a las mujeres habitantes de los suburbios como meras figuras "sornolientas" que esperaban allí a los hombres que marchaban a trabajar a zonas alejadas y regresaban "destrozados".

Tal punto de partida nos situó más adelante, en las décadas siguientes (años setenta y ochenta), ante diversos estudios doctrinales publicados en Reino Unido, críticos con la situación de desventaja en que las mujeres se encontraban en una ciudad concebida por y para hombres, llegando en la década de los noventa a publicarse numerosos estudios sobre diseño urbano y minusvalías, entorno, vivienda, comercio, ocio, tecnología y transportes, que reflejaban la necesidad de considerar la perspectiva de género dentro de programas estructurales, previendo para las mujeres, en particular, espacios concretos de participación y una mejora en la gestión de la organización espacio-temporal que sirviera a optimizar las actividades de la vida cotidiana y las tendentes a procurar otras formas de integración social y laboral.

Tienen lugar también esta década, en 1994, diversas Conferencias internacionales en Örnköldsvik (Suecia), Driebergen (Holanda) y París (Francia) de las que resultan estudios y declaraciones que constituyen pasos importantes en la senda de la igualdad marcada ya en cuanto a la planificación urbana y urbanística, reclamándose, en particular, el acceso seguro a los servicios urbanos, la implementación de políticas efectivas de vivienda orientadas a la inserción de mujeres en situación de especial vulnerabilidad social (desplazadas por conflictos armados, inmigrantes, víctimas de cualquier tipo de violencia) y la priorización en la creación de infraestructuras, servicios y equipamientos destinados a la atención de la población dependiente (menores, ancianos y discapacitados) cuyo cuidado ha sido y sigue siendo mayoritariamente responsabilidad de las mujeres. Todo ello acompañado de la planificación de políticas públicas de seguridad urbana cuyo diseño involucre tanto a hombres como mujeres, persiguiendo objetivos no sólo de tipo represivo sino, más aún, preventivo de la violencia característicamente ejercida sobre la población femenina.

También como antecedente considerado por esta Sala, y como muestra de la sensibilización de las Instituciones Comunitarias, patrocinada por la Comisión Europea (Unidad de Igualdad de Oportunidades) se elaboró en 1996 como proyecto de investigación de un Grupo de Trabajo internacional (Bélgica, Francia, Alemania, Grecia y Países Bajos) la denominada "Carta Europea de la Mujer en la Ciudad". Parte el Proyecto de la práctica ausencia de las mujeres en la toma de decisiones relacionadas con las ciudades, vivienda y ordenación territorial, y centra sus esfuerzos indagatorios en el estado de la cuestión al tiempo que propone un catálogo de mejoras prácticas en cinco aspectos esenciales (planeamiento urbano y desarrollo sostenible, seguridad, movilidad, hábitat y equipamientos locales, y, finalmente, estrategias), creando, pro futuro, una red informática internacional capaz de recibir conclusiones en estos ámbitos, enfocadas siempre en la perspectiva de género.

Como se ve a partir de lo expuesto, y se corrobora con lo que añadiremos más adelante en este mismo Fundamento, el estudio del impacto de género en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, ni es moderno ni es exorbitante respecto de la ciencia urbanística. Y ello debido a los esfuerzos de distintos grupos sociales y también a concienzudos estudios doctrinales, muy numerosos, que, esta Sala ha consultado detenidamente y que, sin duda, han provocado que tanto el legislador como los órganos autores de la normativa



sectorial de rango inferior a la ley, hayan ido avanzando en este terreno, aunque dicho avance, hay que reconocerlo, se haya ido produciendo ciertamente de modo más lento que en la doctrina científica.

Dicho lo anterior y acometiendo ahora, desde la segunda perspectiva considerada (la normativa y jurisprudencial), el examen del motivo impugnatorio que nos ocupa, hay que recordar que, en directa relación con la oposición formulada en sus respectivos escritos de contestación, ambas Administraciones demandadas se limitaron meramente a manifestar [aun cuando también es cierto que el demandante no expone con claridad en su escrito rector cuáles serían las incidencias del nuevo instrumento de ordenación en el régimen de la igualdad entre hombres y mujeres, pero contemplando esta Sala que, según la STS de 27 de octubre de 2016 (Rec. Cas. 929/2014), *"impacto de género" se considera cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación "*] que el informe en cuestión no sería preciso al estarse aquí en presencia de una disposición general y no de un reglamento; un argumento que, de principio, no podemos sino rechazar a la vista de lo razonado por el Tribunal Supremo en su también reciente STS de 4 de julio de 2016 (Rec. Cas. 1479/2015) y que ahora reproducimos:

*"La referencia a los reglamentos que se hace en las citadas normas lo es, dado el preámbulo de las mismas, en el sentido amplio de disposiciones administrativas, emanadas del Consejo de Gobierno, que conforman el ordenamiento jurídico, según se ha definido por la doctrina jurisprudencial al diferenciarlo de los actos administrativos, de modo que en la ya remota sentencia de fecha 1 de diciembre de 1986 (recurso de apelación R.J. 415 de 1987), seguida por otras hasta llegar a las de fechas 19 de diciembre de 2007 (recurso de casación 4508/2005), 11 de mayo de 2011 (recurso de casación 1789/2007) y 31 de marzo de 2014 (recurso de casación 4647/2011), se declaró que «Es, pues, el procedimiento un importante límite al ejercicio de la potestad reglamentaria -de planeamiento, en lo que ahora importa- establecido precisamente para asegurar "la legalidad, acierto y oportunidad" de las disposiciones generales - artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo -. Esta intensificación de la importancia del requisito procedimental se justifica porque los Reglamentos -aquí los Planes- se integran en el Ordenamiento jurídico, con virtualidad por tanto para determinar una conformación general de la convivencia mediante la pluralidad de sus aplicaciones »".*

En la ya citada STS de 4 de julio de 2016, el Alto Tribunal estima un recurso de casación interpuesto contra la sentencia de instancia que desestimó, a su vez, el recurso contencioso administrativo interpuesto contra un Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que aprobó definitivamente un Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol. Lo hizo basándose en que en su anterior STS de 6 de octubre de 2015 (Rec. Cas. 2676/2012) ya se había declarado la nulidad del citado instrumento al no contar el mismo con un informe sobre impacto de género. Los razonamientos vestidos a tal efecto deben reproducirse ahora para mayor claridad de nuestros propios fundamentos jurídicos:

*"Esto último es tan evidente como la inexistencia del informe de impacto de género, ahora bien lo que hemos de examinar es si tal informe era o no preceptivo como trámite exigible en la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio impugnado, entre cuyos objetivos está, según propia confesión de la Administración autora del Plan, la distribución de equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, la ordenación y compatibilización de usos, entre otros.*

*Hemos de partir del hecho de que la aprobación del Plan de Ordenación en cuestión por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, tuvo lugar cuando la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, había establecido, en su artículo 139.1, que todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno deberán tener en cuenta de forma efectiva el objeto de igualdad por razón de género, y, a tal fin, en la tramitación de las citadas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto por razón de género del contenido de las mismas, precepto desarrollado por el Decreto del propio Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 93/2004, de 9 de marzo, cuyo artículo 2 establece que el cumplimiento de lo dispuesto en la presente norma afectará a todos los proyectos de ley y reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, regulándose seguidamente, en sus artículos 3 y 4, el órgano competente para emitirlo y su contenido, disposición que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 12 de marzo de 2004, con lo que, cuando se tramita y aprueba el Plan de Ordenación del Territorio que nos ocupa, resultaba de obligado cumplimiento.*

*Además, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, modificó el artículo 24 de la Ley del Gobierno 50/1997 para introducir en su apartado 1.b) la exigencia de informe de impacto por razón de género en el procedimiento de elaboración de reglamentos, y, si bien la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no contiene un precepto equivalente, en su Disposición Transitoria 2 establece que es de aplicación la legislación del Estado, supletoria o analógicamente, para el régimen jurídico procesal, de modo que tanto por remisión de esta Ley autonómica a la legislación del Estado cuanto por expresa disposición legal y reglamentaria propias del ordenamiento jurídico autonómico, cuando el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprueba*



el Plan de Ordenación del Territorio, objeto del pleito seguido en la instancia, en el procedimiento para su elaboración debería haberse emitido un informe de evaluación del impacto por razón de género.

En el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación del Territorio cuestionado, la propia Administración autonómica que lo aprueba admite que es en cumplimiento de una norma con rango de ley y declara, una y otra vez, que lo actuado se ajusta a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con lo que viene a reconocer el carácter reglamentario de procedimientos establecidas para su aprobación, entre otras, la emisión del informe de evaluación de impacto de género requerido por las disposiciones legales y reglamentarias a que nos hemos referido.

(...) Esa equiparación de los planes de ordenación a los reglamentos en cuanto al procedimiento para su aprobación y concretamente respecto a la emisión de un informe de evaluación del impacto de género viene hoy expresamente reconocida en la Ley del Parlamento de Andalucía 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, en cuyo artículo 6 se dispone la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, y, a tal fin, establece que en el procedimiento para la aprobación de esas disposiciones deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

Se podría argüir que, como la Ley vigente al aprobarse el Plan de Ordenación del Territorio cuestionado era la Ley andaluza 18/2003, de 29 de diciembre, cuyo artículo 139.1 se refería exclusivamente a los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, no resultaba exigible el informe de evaluación del impacto de género para los planes aprobados por dicho Consejo de Gobierno, interpretación que, desde un sistema de principios, no podemos aceptar dada la naturaleza de disposiciones reglamentarias o de carácter general que tienen éstos, según hemos expuesto también anteriormente.

Por esta razón el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece, al regular de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas», precepto desarrollado por la indicada Ley andaluza 12/2007, de 26 de noviembre, incluyendo los planes, y lo mismo el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género, en cuya exposición de motivos o preámbulo se declara que el artículo 114 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos de Andalucía tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género, principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas generales de la Comunidad Autónoma, criterio idéntico al que inspiró la promulgación del artículo 139 de la Ley andaluza, ya citada, 18/2003, de 29 de diciembre, y el Decreto, también citado, 93/2004, de 9 de marzo, ambos vigentes cuando se tramitó y aprobó el Plan de Ordenación del Territorio cuestionado.

(...)".

Partía en aquel asunto el Tribunal Supremo de lo previsto en el artículo 114 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, (que prevé la necesidad de atender al impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos de Andalucía tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de la igualdad de género) y en toda la normativa legal y reglamentaria que lo desarrolla. Concluimos, pues, de lo anterior, que, pese a la escasa argumentación de fondo ofrecida al respecto por la parte actora en este proceso, pero tratándose de la aplicación de la normativa vigente, es ineludible examinar la que rige en la Comunidad de Madrid para determinar si, en efecto, el instrumento de ordenación aquí impugnado debió o no haberse aprobado con la previa y preceptiva emisión de un informe de la naturaleza como el que ahora nos ocupa.

Y así, esta Sala ha repasado detenidamente los preceptos del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, y sus posteriores modificaciones, y ha comprobado que no existe en dicho texto legal una disposición de idéntico tenor a la del Estatuto de Autonomía para Andalucía considerada por el Tribunal Supremo en la Sentencia referida. De modo similar, sin embargo, el Estatuto de autonomía madrileño sí contiene, en materia de igualdad, el mandato del artículo 7.4 (que, en consonancia con el artículo 9.2 de la Constitución, atribuye a los poderes públicos autonómicos, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social) y la atribución a la Comunidad Autónoma (en el artículo 26.1.25) de la competencia exclusiva en materia de promoción de la igualdad respecto a la mujer, que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural. Unos preceptos que deben ponerse directamente en relación con los objetivos tanto generales como específicos



que, conforme al Acuerdo aquí impugnado, persigue el instrumento de ordenación que aprueba; en particular, el relativo a la redacción de un documento a partir de la experiencia acumulada y la problemática surgida en el desarrollo del planeamiento anterior que fue anulado y "*priorizando la iniciativa privada y la participación ciudadana en su tramitación*".

En desarrollo de las citadas disposiciones estatutarias, la Asamblea de la Comunidad de Madrid promulgó la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 45 se pronuncia con el siguiente tenor literal:

"Las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid incorporarán la evaluación del impacto sobre identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género".

En el mismo sentido se pronuncia la Ley autonómica 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 21.2 dispone lo siguiente:

"Todas las disposiciones legales o reglamentarias de la Comunidad de Madrid, deberán contar con carácter preceptivo con un informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género por quién reglamentariamente se determine".

Cierto es que, cuando el nuevo instrumento de ordenación urbanística aquí recurrido se aprobó definitivamente, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de octubre de 2015, aún no estaban en vigor los preceptos legales que se acaban de reproducir. Sin embargo, hemos de seguir el razonamiento del Tribunal Supremo expresado en las SSTS de 6 de octubre de 2015 y 4 de julio de 2016 ya expuestos y considerar que el artículo Segundo de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, había ya modificado el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para introducir en su apartado 1.b) la exigencia de informe de impacto por razón de género en el procedimiento de elaboración de reglamentos. Todo ello, hay que aclararlo también, sin que resulte de aplicación en este caso, por puras razones temporales, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público -cuya Disposición Final Tercera modificó, entre otros, el precepto citado de la Ley del Gobierno e introdujo el nuevo artículo 26 de la misma en el que se exige, dentro de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la preceptiva emisión de un Informe de Impacto por razón de género- por haber entrado dicha norma legal en vigor al año de su publicación en el BOE el 2 de octubre de 2015.

Tenemos, pues, que aunque las citadas Leyes autonómicas madrileñas de 2016 no fueran aplicables en este caso por razones temporales, siguiendo el razonamiento del Tribunal Supremo que venimos aplicando en este caso "*... por remisión de esta Ley autonómica a la legislación del Estado*", sí debía haberse observado lo dispuesto en el entonces vigente artículo 24 de la Ley 50/1997, modificado por la Ley 30/2003, pues, a la postre, en ausencia de normativa específica autonómica, el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé el carácter, en todo caso, supletorio del Derecho del Estado respecto del propio de la Comunidad Autónoma.

Junto a lo hasta aquí expuesto, no puede obviar tampoco esta Sala los postulados de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, basados en el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación ( artículo 14 de la Constitución ), que parten de la consideración de la igualdad entre mujeres y hombres como un principio jurídico universal reconocido en diversos textos internacionales sobre derechos humanos (en particular, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983) y como principio fundamental de la Unión Europea. Es sin duda por ello por lo que el texto legal al que ahora nos referimos contempla en su artículo 15 el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres con carácter transversal, debiendo informar dicho principio la actuación de los Poderes Públicos, para lo cual las Administraciones Públicas, dice el citado precepto, "lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo conjunto de todas sus actividades".

En este punto, junto a la puramente jurídica de la que estamos tratando, y dado que debe examinarse también el obligado cumplimiento, de manera "activa", del mandato de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, una perspectiva práctica de la cuestión - que encuentra además su base en los antecedentes ya referidos al inicio de este Fundamento de Derecho- conduce a esta Sala a concluir que no sólo es preceptivo sino, más aún, necesario el informe de impacto del que carece el instrumento de ordenación que aquí nos ocupa. Y es que, aunque, por el momento, los pronunciamientos jurisdiccionales hayan sido muy escasos al respecto, lo cierto es que la ciencia urbanística y



la doctrina científica se están encargando cada vez más de poner en concreto valor, de modo activo y práctico, lo que la normativa legal ya avanza aunque sea sólo de modo genérico. Asume por ello esta Sala que no carece precisamente de relevancia sino todo lo contrario que el planificador, con base en los oportunos estudios demográficos, deba considerar el impacto de género que los instrumentos de ordenación pueden causar al regular cuestiones tales como, por ejemplo y entre otras, la ubicación y características de los viales y conexión de redes generales y locales en conexión con centros docentes, equipamientos necesarios, transportes y movilidad, una u otra tipología edificatoria (en directa relación con la seguridad pública y para la prevención de agresiones característicamente dirigidas contra la mujer) o la ubicación, proximidad y accesibilidad de zonas verdes y parques públicos. Todo ello considerando una realidad social, en deseable pero lento cambio y evolución, que en no pocas ocasiones aún muestra que, en determinadas zonas urbanas, es la población femenina la que sigue mayoritariamente asumiendo el cuidado y atención de menores, ancianos y personas discapacitadas, la que conduce para llevar a los hijos al colegio, la que accede mayoritariamente a los centros comerciales y/o grandes superficies para garantizar el suministro y atención de las necesidades básicas de la familia, o, incluso, la que acude prácticamente a diario con menores (propios o entregados a su cuidado, como una de las tareas que, contractualmente, desempeña al servicio del hogar familiar) a parques infantiles cuya proximidad y accesibilidad se revela necesaria para poder conciliar el resto de los quehaceres domésticos, que, también mayoritariamente, sigue todavía teniendo la mujer que atender en solitario.

Sin duda, interpreta esta Sala, es a estas consideraciones -y otras quizás similares que no hemos recogido por no ser exhaustivos pero que podrían perfectamente encuadrar a la promoción de la igualdad en el acceso y desempeño de nuevos puestos de trabajo- a las que también la misma Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, responde cuando en su artículo 31.1.párrafo segundo, regulando las "Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda", establece expresamente que "Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio tomarán en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favorecerán el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas". Un precepto, éste al que acabamos de hacer referencia, que, junto a los que también cita la Disposición Final Primera ("Fundamento Constitucional) de la propia Ley Orgánica 3/2007, constituye "regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª de la Constitución".

Junto a lo expuesto, el detenido examen de la Memoria del **PGOU** impugnado en estos autos nos hace poner énfasis en la necesidad de que el instrumento aprobado hubiese contado con el informe de impacto de género del que carece y por lo que, ya se puede fácilmente concluir, será declarado nulo en esta Sentencia.

La Memoria de Información Urbanística contiene las referencias necesarias a la situación geográfica del término municipal y la identificación de la población, que sitúa aproximadamente en "unos 47.000 habitantes", concretando que el territorio, dada su cercanía a Madrid y su privilegiado entorno natural, alberga la residencia (anteriormente temporal y en la actualidad permanente) "de capas sociales de mayor renta", (lo que induce a considerar la más que probable existencia de una población femenina desplazándose y desarrollando trabajos al servicio del hogar familiar, en el que también puede convivir), contando con una gran cantidad de equipamientos y espacios libres y zonas verdes. En cuanto a la Evolución demográfica, extrae el planificador de la fuente que cita (Instituto Nacional de Estadística) una mera cita de la población empadronada desde 1985 a 2013, sin distinción por grupos de edad y tampoco desde la perspectiva de género que nos ocupa. Ello ciertamente indica que la ordenación territorial que contiene el instrumento en cuestión no contempla, ni siquiera bajo este prisma, la relevancia de las determinaciones introducidas para los distintos sectores de población, menos aún su afectación o impacto en el grupo poblacional del que ahora nos ocupamos.

Junto a ello, la misma Memoria al no consignar los grupos de población por razón de género, desarrolla una exposición neutra (tradicionalmente unida al género masculino y, por tanto, a las implicaciones que más arriba se expusieron en cuanto a los roles sociales asumidos por uno y otro género) para referirse a la red viaria y transporte público, así como a la previsión de una red de bicicletas (en fase de ejecución). Además, dentro de la estructura urbana, muestra la distribución, en distintas zonas, del tejido urbano haciendo referencias, de nuevo neutras ("conjunto de la población"), al poner en valor las previsiones, por ejemplo, de los Ensanches (donde predominan las edificaciones residenciales organizadas en "conjuntos integrados" con viviendas unifamiliares y multifamiliares); de la Zona 3, Polígonos A y B, como extensión del centro urbano y "donde se localiza la mayor densidad de población y actividad del municipio", incluyendo zonas verdes "para el conjunto de la población"; de la Zona 4, Urbanizaciones Históricas, donde se enclavan las urbanizaciones residenciales de vivienda unifamiliar extensiva, que permiten inferir la necesidad de contar con redes de conexión a equipamientos comerciales y de ocio para, entre otros aspectos, servir al suministro de lo necesario para la manutención y esparcimiento de la familia (general y tradicionalmente, al cuidado de la mujer, como ya más arriba razonamos).



En cuanto a los Equipamientos en concreto, se limita la Memoria a afirmar que **Boadilla** cuenta con una gran diversidad y número, tanto públicos como privados, "*que confieren gran calidad de vida a la población*"; una población de nuevo identificada unitariamente en la Memoria, a la que no se incorporó el preceptivo estudio de impacto de género que habría sin duda servido a concretar de qué modo se habrían planificado tales equipamientos para satisfacer en la ordenación del territorio el mandato constitucional de igualdad y no discriminación.

Por su parte, la Memoria de Ordenación recoge cómo el documento elaborado como Avance del Planeamiento fue sometido a información pública y remitido a los órganos competentes de la Comunidad de Madrid para la emisión de los Informes previos de Análisis Ambiental y de Impacto Territorial, incorporando ya el Plan General desde su fase de aprobación inicial las determinaciones y condiciones contenidas en los dos Informes citados. Ningún informe refiere, menos aún incorpora, la Memoria del **PGOU** impugnado en materia de impacto de género; un informe que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1.b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, debía haber emitido con carácter previo la Dirección General de la Mujer pues a este Centro Directivo es al que corresponde, según citado precepto, "El impulso de la incorporación de la perspectiva de género en todas las normas, políticas, actuaciones, planes y estrategias de las instituciones de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de la Viceconsejería, así como informar sobre el impacto de género de estas actuaciones cuando así esté previsto en la normativa vigente".

La omisión, por último, del preceptivo Informe del que aquí venimos tratando no carece tampoco de relevancia si consideramos, como expone el planificador en la propia Memoria de Ordenación, en el apartado "El Sistema de Objetivos", que el documento aprobado pretende, entre otros, el "*Establecimiento de un régimen de usos, que favorezca el dinamismo de la economía y la generación de puestos de trabajo, flexibilizando la tolerancia de usos evitando, no obstante, incompatibilidades y conflictos con los usos residenciales*"; un enfoque que no encontraría objeción alguna por parte de esta Sala si no fuese porque nada incorpora ni justifica, como es forzoso para cumplir -de nuevo hay que traerlo a colación- el mandato constitucional de igualdad, que dicha generación de empleo se ha contemplado en la actividad planificadora de modo equitativo y sin discriminación alguna, entre mujeres y hombres, garantizando que, del mismo modo, puedan contribuir los potenciales trabajadores de ambos géneros a la dinamización económica local programada.

En definitiva, y para cerrar nuestros argumentos, entiende esta Sala que la justificación de la sostenibilidad del modelo territorial que se pretende implantar en el Ayuntamiento aquí demandado no es completa si no se contempla en el instrumento que la plasma, a la vez que los principios rectores y fines de la ordenación urbanística, y el impacto ambiental y accesibilidad, el impacto que dicha planificación producirá en materia de género, y, en consecuencia, la posibilidad de comprobar si el mismo es o no ajustado al principio de igualdad que, también como valor y derecho fundamental, consagra la Constitución Española.

La conclusión que a partir de lo anterior extraemos es que el motivo impugnatorio examinado habrá de ser acogido ya que, habiéndose debido emitir un informe por razón de impacto de género antes de dictarse el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, aprobando definitivamente el **PGOU** de **Boadilla del Monte**, ello no se hizo. Así hay que afirmarlo puesto que no consta en autos y porque, además de lo ya expuesto, su necesidad ha sido radicalmente negada por las Administraciones demandadas. Todo lo cual, en definitiva y acogiendo la pretensión principal ejercitada en el escrito de demanda, debe conducir a la declaración de nulidad de los repetidos Acuerdo e instrumento de ordenación.

SEXTO.- No obstante lo anterior -que, de por sí, conlleva ya la estimación del presente recurso- a fin de no dejar sin resolver ninguno de los argumentos impugnatorios vertidos en el escrito rector entraremos a continuación a examinar y a dar respuesta al tercero y último de la parte actora en el que sostiene, en esencia, que las determinaciones contenidas en la Ficha AD7 son nulas al haber adoptado como presupuesto de validez las previsiones de la Ficha de Ordenación del anulado **PGOU** de 2011 -debiendo, dice, haber partido el planificador de lo establecido en el Plan Parcial de 1996- y porque, respecto de éste último, implican una privación de derechos de compensación.

Sobre el primer apartado del referido motivo impugnatorio ya dejamos dicho más arriba, y reiteramos ahora, que el hecho de que el planificador se haya fijado como punto de partida el modelo territorial propuesto en el anulado **PGOU** de 2001 no constituye, por sí solo, una ilegalidad.

Dicho lo anterior, y dado que la parte demandada defiende que en este caso la aprobación definitiva del **PGOU** impugnado obedece al ejercicio de la potestad de planificación urbanística, habrá que recordar que el artículo 154 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, se encarga de establecer cuál es la distinción entre la revisión y la modificación del planeamiento: la primera, la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación



del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan. En los demás casos, la alteración de las determinaciones del Plan supondrá la modificación del mismo aunque dichas alteraciones conlleven cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General.

La distinción hecha no carece de relevancia teniendo en cuenta que el Acuerdo de aprobación definitiva del Plan General, el del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 20 de octubre de 2015, hace referencia explícita a los informes técnico y jurídico de fecha, ambos, de 8 de mayo de 2015, de la Dirección General de Urbanismo y Estrategia Territorial, diciendo el repetido Acuerdo que fueron emitidos " *respecto al análisis y valoración de la Modificación Puntual propuesta* ". Ello, desde luego, debería dar lugar a la determinación precisa de cuál es el planeamiento que, en su caso, se estuviese modificando y, en consecuencia, de cuál, en concreto, estaría partiendo el planificador para introducir las alteraciones de las que, en definitiva, trata el motivo impugnatorio que ahora examinamos.

Entiende la Sala, no obstante, que tal mención como "Modificación Puntual" se ha de tratar de un error material puesto que el contenido del propio Acuerdo, con base de la Memoria del Nuevo Plan General, recoge una serie de objetivos generales y específicos que apuntan de modo cierto más a una revisión que a una modificación del planeamiento vigente. Entre estos objetivos generales destacaremos los que se propone alcanzar el Plan General para, por una parte, reforzar la protección del medio natural, renunciando incluso a la urbanización de ámbitos colindantes, e integrándolos en el suelo protegido, dada su similitud física, y, por otro lado, "redactar un nuevo documento adaptado, principalmente, a la legislación ambiental y urbanística vigentes". En el plano de los objetivos específicos, se recogen, entre otros, los siguientes: la mejora de las condiciones medioambientales del municipio mediante la preservación de la urbanización de aquellas áreas con valores objetivamente señalables; la adaptación del nuevo Plan General a las determinaciones de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid en cuanto a vivienda protegida, redes supramunicipales, generales y locales, y clasificación del suelo con planeamiento parcial aprobado aunque sin urbanización ejecutada, y su adaptación a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. En particular, y en lo que afecta, como veremos a continuación, al objeto de este recurso, pretende en nuevo Plan General analizar las acciones pendientes de ejecución, recogidas, dice la Memoria, en el **PGOU** de 2001, "desde el punto de vista de su afección ambiental, su sostenibilidad económica y sus implicaciones legales".

Reseñados, pues, los objetivos generales y específicos que declara la Memoria elaborada en el procedimiento que culmina con la aprobación del **PGOU** aquí recurrido, será útil también que recordemos, que en el ejercicio de las potestades propias del planificador, en particular, en cuanto a la revisión de los instrumentos de ordenación vigentes, aquél se ve favorecido con la de carácter discrecional que le otorga el ordenamiento jurídico a través del *ius variandi*. Y así, en relación con el mismo convendrá recordar que lo que el Tribunal Supremo tiene dicho, entre otras muchas en STS de 13 de junio de 2011 (RC 4045/2009), sobre su naturaleza y límites:

*"El ejercicio de esta potestad discrecional en el ámbito urbanístico se concreta en la libertad de elección que corresponde al planificador, legalmente atribuida, para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística. Discrecionalidad, por tanto, que nace de la ley y resulta amparada por la misma. Y esto es así porque legalmente ni se anticipa ni se determina el contenido de la decisión urbanística, sino que se confía en el planificador para que adopte la decisión que resulte acorde con el interés general.*

*En el bien entendido que no estamos sólo ante el ejercicio de una potestad sino también ante un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso, encarnadas por el interés público, así lo demandan. En definitiva, la potestad de Planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, realizando los ajustes necesarios al ritmo que marcan las exigencias cambiantes del interés público.*

*La doctrina tradicional sobre el ejercicio del "ius variandi" reconoce, por tanto, una amplia libertad de elección al planificador urbanístico entre las diversas opciones igualmente adecuadas y, por supuesto, permitidas por la Ley. Ahora bien, como sucede con la discrecionalidad en general, el ejercicio de tal potestad se encuentra sujeto a una serie de límites, que no pueden ser sobrepasados.*

*Obvio es que esta autonomía no es absoluta en los ámbitos territoriales a los que hacemos referencia, pues, sabemos que el Estado ( artículo 149.1.23 de la CE ) cuenta con posibilidades de actuación en los distintos ámbitos sectoriales de sus competencias, pero, fundamentalmente en el ámbito del medio ambiente; ámbito este que, sin duda, ha modulado y matizado todo el complejo mundo del urbanismo.*

*Igualmente, sabemos, que la Unión Europea, no quiere mantenerse al margen de estos ámbitos de actuación".*

SÉPTIMO.- Para el examen del motivo de impugnación que ahora nos ocupa hay que partir, de acuerdo con las correspondientes fichas de ordenación, de la inclusión del Área de Dotación AD7 -clasificada como suelo



urbano consolidado- en el Área Homogénea AH-11 "Las Lomas". De esta última, destacaremos los siguientes datos iniciales y finales de acuerdo con la correspondiente Ficha y según el **PGOU** aprobado en 2015, siendo en todo caso la superficie inicial y final del Área Homogénea la misma: 3.350.965,78 m<sup>2</sup>.

TABLA I. REDES LOCALES

REDES LOCALES

Esp. Libres y Zonas Verdes

Equipamientos sociales y servicios urbanos

Infraestructura viaria

TOTAL REDES LOCALES

DATOS INICIALES (m<sup>2</sup>)

482.721,78

42.141,94

309.338,30

834.202,02

DATOS FINALES (m<sup>2</sup>)

510.325,02

42.141,94

314.629,30

867.096,26

TABLA II. REDES GENERALES

REDES GENERALES

Esp. Libres y Zonas Verdes

Equipamientos sociales y servicios urbanos

Infraestructura viaria

TOTAL REDES GENERALES

DATOS INICIALES (m<sup>2</sup>)

36.535,37

--

103.870,84

140.406,21

DATOS FINALES (m<sup>2</sup>)

36.535,37

--

103.870,84

140.406,21

TABLA III. REDES SUPRAMUNICIPALES

REDES SUPRAMUNICIPALES

Esp. Libres y Zonas Verdes

Equipamientos sociales y servicios urbanos

Infraestructura viaria

Vía Pecuaria





## TOTAL REDES SUPRAMUNICIPALES

DATOS INICIALES (m2)

--

--

--

1.344,35

1.344,35

DATOS FINALES (m2)

--

--

--

1.344,35

140.406,21

## TABLA IV. SUPERFICIE EDIFICADA

SUPERFICIE EDIFICADA

Superficie Edificada (m2c)

Superficie Edificada Homogeneizada (m2cug)

Coeficiente edificabilidad (m2c/m2c)

Coeficiente de edificabilidad homogeneizada (m2cug/m2)

DATOS INICIALES

604.001,25

582.172,37

0,180

0,174

DATOS FINALES

604.159,55

582.874,26

0,180

0,174

Según dejamos ya expuesto en el Fundamento de Derecho Tercero, el Área de Dotación AD7, inserta en el AH-11 (caracterizada, conforme al artículo 37.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, como "una pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la ordenación estructurante", tiene como objetivo la regularización de parte de la "antigua UE 16B de Las Lomas Sur", cuyo proceso de desarrollo no se habría culminado. A tal fin se prevé, según la Ficha de Ordenación, la obtención de suelos para espacios libres e infraestructura viaria (aparcamiento y acceso colegio), todo ello partiendo de las previsiones que en los cuadros que obran en el repetido Fundamento de Derecho ya dejamos recogidos y ahora se han de tener por reproducidos en cuanto a los datos iniciales y previsiones así como respecto a las cargas urbanísticas previstas para dicho actuación de dotación.

Junto a lo anterior, hay que recordar que es la propia Memoria de Ordenación del **PGOU** aquí impugnado la que en su punto 8.1 expone lo siguiente respecto al suelo urbano consolidado y referido a las actuaciones de dotación como la AD7 que aquí nos ocupa:

"Además del suelo integrado básicamente por solares, dentro de la categoría primaria de suelo urbano consolidado, se delimitan, al amparo del artículo 14, 1, b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, diversas actuaciones específicas en suelo urbano consolidado como "Actuaciones de Dotación" (AD), sobre piezas concretas donde no se ha culminado su proceso edificatorio, siendo necesario establecer unas nuevas



condiciones que posibiliten, en la mayor medida posible, la total ejecución urbanística. Son actuaciones, que, si bien en algunos casos conllevan obras accesorias de urbanización, no requieren la reforma o renovación integral de la misma. Estas actuaciones consisten en cambios de uso y/o incrementos de edificabilidad y/o de densidad, recogiendo los objetivos y las características y determinaciones de estos ámbitos en las fichas y tablas resumen del anexo normativo del Plan General".

Pues bien, una vez expuesto lo anterior, ha de tenerse presente que la antigua URBANIZACIÓN000 " sobre la que se asienta la actual Área Homogénea AH-11 se ejecutó conforme a las previsiones del Plan Parcial de 1996 -aprobado bajo la vigencia, pues, de la Ley del Suelo de 1956- y mediante el sistema de compensación previsto ya en los artículos 126 y siguientes del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que conducía al régimen de cesiones regulado en el artículo 128 de la misma norma citada, en relación también con sus artículos 83.3 y 84.3 y los concordantes 46.3.a) y 179.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, siendo así, pues, que el resto de las dotaciones deberían ya obtenerse por expropiación de conformidad con el artículo 65 del mismo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. En concreto, respecto al suelo urbanizable programado, el ya mencionado artículo 84.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 imponía en su apartado a) a los propietarios del ámbito que nos ocupa la cesión, obligatoria y gratuita de los terrenos que se destinasen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios. Una transmisión que, fruto de tal cesión obligatoria, tenía ya lugar, como insistía el artículo 128 del mismo Texto Refundido de 1976, por ministerio de la ley. Por ello, sin duda, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1999 (Rec. Cas. 528/1993), con el antecedente de lo resuelto en la anterior STS de 2 de julio de 1991 respecto al antiguo ámbito CC1, resolvió ya que " las cesiones obligatorias derivadas del planeamiento habían sido ofrecidas al Ayuntamiento por la Junta de Compensación del Plan Parcial "Las Lomas", y fueron aceptadas por dicho Ayuntamiento en sesión plenaria de 20 de mayo de 1988".

La ordenación por el Ayuntamiento demandado del AD7 que aquí nos ocupa, se encuadra, por razones temporales, dentro de las previsiones que el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, consagra respecto a las actuaciones de dotación, pues el apartado 2.b) del citado artículo 14 que considera como tales "las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con 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 de la urbanización de éste".

Al amparo de este Real Decreto Legislativo 2/2008, resultaba de aplicación, hasta el 28 de junio de 2013, lo establecido en su Disposición Transitoria Segunda que, regulando los "Deberes de las Actuaciones de Dotación" disponía lo siguiente:

"Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:

- a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.
- b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.
- c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación"

Modificación introducida, sin embargo, en dicho Texto Refundido por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, lleva a tener que considerar lo dispuesto en el artículo 16.2 del primer texto legal citado, a cuyo tenor, y respecto también a las actuaciones de dotación establece que

"Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 14.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

- a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de



referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 17.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

Pues bien, con tales bases, valorado el material probatorio obrante en autos, concluye la Sala que, no habiéndose delimitado en absoluto en el **PGOU** aprobado y, sobre todo, ante la falta de acreditación por parte de las Administraciones demandadas a quien propiamente incumbía ante la explícita negación de la parte actora, no puede afirmarse que las cesiones que todavía están pendientes de materializar sean precisamente coincidentes con las que se identifican en el **PGOU** aprobado y, más aún, que tal pendencia justifique, de modo equitativo, la obligación impuesta al recurrente de costear la nueva ordenación pormenorizada de la actuación de dotación de la que aquí se trata. Recuérdese que se hace recaer tal deber de modo exclusivo sobre el propietario de los terrenos, y dentro de este concreto ámbito, cuando la actuación se enmarca dentro de un Área Homogénea consolidada, sin haberse delimitado numéricamente el incremento de edificabilidad que, dice la demandada, tiene lugar con el reajuste de las dos parcelas afectadas (la parcela NUM000 y la "antigua NUM001 "). Todo ello considerando, finalmente, (a) que los cálculos realizados por el recurrente tampoco serían correctos dado que, en la determinación de la superficie sobre la que se aplica la ordenanza, habría obviado la edificabilidad resultante tras la materialización de las cesiones aún debidas; materialización que es lo único que, producida, permitiría la configuración real de ambas parcelas; y (b) que tampoco la demandada habría realizado la debida compensación por la ejecución de una dotación, impuesta como carga a un solo propietario.

A la vista de lo expuesto, el motivo impugnatorio tratado también habría podido ser estimado, aunque, como ya se advirtió, todos los anteriores razonamientos se ha expresado tan sólo por la decisión de la Sala de no dejar sin examinar ninguno de los argumentos vertidos en la demanda, y pese de que se acogerá el segundo de ellos según ya se ha razonado, dando lugar a la nulidad del Plan; una conclusión que se expresará a continuación con la previa estimación del presente recurso.

OCTAVO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción , procede imponer las costas causadas en este proceso a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado tercero de dicho artículo 139, la imposición de las costas podrá ser " *a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*" y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, han de satisfacer a la parte contraria las condenadas al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de tres mil euros, más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

- 1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 1882/2015, interpuesto por la representación procesal de D. Ovidio , contra el Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de **Boadilla del Monte**.
- 2.- DECLARAR LA NULIDAD del Plan General de Ordenación Urbana de **Boadilla del Monte**, aprobado definitivamente por Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, así como del indicado Acuerdo.
- 3.- Con imposición a las Administraciones demandadas de las costas causadas en el presente recurso, en los términos expresados en el Fundamento de Derecho correlativo de esta Sentencia.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días** , contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de



preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Ello previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-1882-15 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-1882-15 en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Por esta nuestra Sentencia, de la que se extenderá testimonio para su unión a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDO