

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2018/0007943

**Procedimiento Ordinario 457/2018**

**Demandante:** METROVACESA SA

PROCURADOR D./Dña. ARTURO ROMERO BALLESTER

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE MADRID

LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

**SENTENCIA Nº 30/2019**

**Ilustrísimos señores:**

**Presidente.**

D. Juan Pedro Quintana Carretero

**Magistrados:**

D<sup>a</sup> María Teresa Delgado Velasco

D. José Ignacio Zarzalejos Burguillo

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D<sup>a</sup> María Dolores Galindo Gil

D<sup>a</sup> Natalia de la Iglesia Vicente

-----  
En la Villa de Madrid, a dieciocho de enero de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 457/2018, interpuesto por la mercantil Metrovacesa SA, representada por el Procurador de los Tribunales don Arturo Romero Ballester y asistida por el Letrado don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, contra el Acuerdo de 25 de enero 2018 dictado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprobaba el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste. Habiendo sido parte el Ayuntamiento de Madrid, representado por su Letrada Consistorial doña Beatriz Jiménez Rodríguez.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la mercantil Metrovacesa SA se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado en fecha 5 de abril de 2.018 contra el Acuerdo antes mencionado, acordándose su admisión, y una vez formalizados los trámites legales preceptivos fue emplazada para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó pidiendo la estimación del recurso y se declarases su nulidad.

**SEGUNDO.-** La representación procesal del Ayuntamiento de Madrid contestó a la demanda mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó aplicables, terminó pidiendo la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación.

**TERCERO.-** Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba se practicó la admitida por la Sala con el resultado obrante en autos y, tras el trámite de alegaciones, con fecha 28 de noviembre de 2018 se celebró el acto de votación en el que no habiendo resultado la mayoría de votos necesaria sobre los puntos en que se habían disentido en sucesivas deliberaciones, de conformidad con los artículos 165 y 262 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y artículo 202 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, se formó Sala de Discordia que el 9 de enero de 2019 deliberó, votó y fallo el recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Canabal Conejos.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** A través del presente recurso jurisdiccional la mercantil Metrovacesa SA impugna el Acuerdo de 25 de enero 2018 dictado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprobaba el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste.

Según se indica en el citado Acuerdo “tiene por objeto aprobar el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste.

El objeto del Plan Director es desarrollar, implementar, impulsar, evaluar y hacer el seguimiento de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste (NEDSE), conforme se ha definido en el proceso de audiencia pública realizado durante el año 2017 en las sesiones de la Mesa Social de Análisis y Evaluación de Alternativas de la Estrategia de Desarrollo del Sureste.

Tiene la finalidad de constituirse en el marco de actuación de la administración municipal para la puesta en marcha de los objetivos y medidas resultantes de la propuesta de

la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste y que se concretan en el ajuste del crecimiento "al límite de capacidad" del Plan General de Ordenación Urbana de 1997; la concreción progresiva en el tiempo de las ordenaciones pormenorizadas, ajustándose a las necesidades y cambios sociales, económicos y técnicos que se produzcan en el futuro y el incremento y eficacia de las condiciones, garantías y compromisos jurídicos y económicos vinculados a la gestión y en particular al sistema de actuación por compensación para que la ejecución de los planes resulte una acción efectiva y coordinada de los agentes intervinientes.

Para su efectividad el Plan Director requiere la coordinación e integración de la NEDSE con el conjunto de planes, estrategias e iniciativas municipales y, en particular, con el "Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid" y con la "Estrategia Industrial para la Ciudad de Madrid". En consecuencia, el marco propuesto que constituye el Plan Director alcanza a las distintas Áreas de Gobierno en las que se divide la estructura municipal, así como a varios distritos afectados, en concreto los distritos de Villa de Vallecas, Vicálvaro y San Blas-Canillejas”.

**SEGUNDO.-** La mercantil recurrente impugna el citado Plan Especial en base a los motivos que de manera sintética pasan a exponerse:

a.- La estrategia territorial es contenido necesario de los Planes Generales de Ordenación, por lo que sólo puede ser establecida y/o modificada por éstos siguiendo en todo caso el procedimiento legalmente establecido para la elaboración de los mismos.

Señala que pertenece a la esencia misma de todo plan urbanístico la ordenación en el espacio y en el tiempo, esto es, que la estrategia de desarrollo es parte esencial de todo Plan General por lo que el Acuerdo infringe el artículo 26 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 así como el artículo 42 de la Ley del Suelo de Madrid de 2001 (LSCM01), apartados 3 a) y 5 f) y así lo cumple el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 en el apartado 5 de la Memoria, páginas 114 y siguientes, y que definió una estrategia de desarrollo precisa y completa de la que formaba parte el UZP 2.02, "Desarrollo del Este- Los Cerros", en la que se ubican los terrenos de su propiedad, al que la Memoria del Plan y su ulterior documentación complementaria atribuyen una "gran importancia cuantitativa que argumenta la necesidad de su futuro desarrollo como elemento de sustancial relevancia" y que cambia sustancialmente con el Plan Director que se impugna, ya que éste ha desprogramado el grueso del ámbito, el Sector "Los Cerros-Sur" y diferido la ejecución del mismo más allá de 2035, a pesar de que la Memoria del PGOU y su documentación complementaria de 2007 apreciaron la "necesidad de su desarrollo como elemento de sustancial relevancia". El Plan Director en cuestión, indica, ha impuesto también la desclasificación del tercer sector, "Los Cerros de la Herradura", que, pasa a ser ahora Área de Protección Geológica a pesar de que la documentación complementaria de la Memoria declaró que era compatible el proceso urbanizador del UZP 2.02 con el mantenimiento de los valores geomorfológicos existentes en el mismo.

b.- El Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste es nulo de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para la modificación de los Planes Generales de Ordenación Urbana.

Señala que ha prescindiido de todo tipo de informes técnicos y jurídicos y también del informe previo de la Intervención General, modificando la estrategia territorial establecida

en el Plan General vigente y, por lo tanto, el propio Plan General sin observar ninguno de los trámites integrantes del "procedimiento de aprobación de los Planes Generales y de sus modificaciones y revisiones" que establece imperativamente el artículo 57 de la LSCM01

c.- Falta de justificación de la nueva estrategia.

Señala que el establecimiento de una nueva estrategia de desarrollo del vigente PGOU de Madrid que afecta a un extenso territorio de más de 5.000 Hectáreas, equivalente al de la almendra central de Madrid requiere una justificación cumplida.

**TERCERO.-** El Ayuntamiento de Madrid, a través de su representación, se opuso a la demanda aduciendo, en primer lugar, la inadmisibilidad del recurso de conformidad con lo establecido por el artículo 51.1 c) en relación con el artículo 69 c) de la Ley de la Jurisdicción (LJCA). Opone que el Plan Director no es un acto administrativo ni una disposición de carácter general, sino que se trata de un acto de naturaleza política emitido por un órgano de gobierno municipal en ejercicio de su función de dirección política ya que constituye un programa de directrices políticas dictadas al amparo de las competencias atribuidas por el artículo 17.1.b) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, no se trata, como se afirma por el recurrente, de un acto que pone fin a la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el art. 114 de la Ley 39/2015 ni es un acto de trámite susceptible de impugnación al amparo de lo dispuesto en el art. 112 del mismo cuerpo legal y, por último, no produce efectos ad extra.

En cuanto al fondo, opone que el planteamiento de base de la recurrente es erróneo, puesto que no estamos ante un supuesto de Instrumento de planeamiento pues no toda estrategia territorial necesariamente es un instrumento de planeamiento y ello queda evidenciado en el propio contenido del Plan, que remite a la tramitación de los futuros instrumentos de planeamiento necesarios y cuya estrategia, a la que la Corporación municipal da publicidad como objetivo a cumplir en un espacio temporal, en modo alguno ha cambiado, por sí misma, la estrategia vigente y definida en el Plan General de 1997 y su modificación de 1 de agosto de 2013 pues ese cambio vendrá, si ello llega a producirse por los órganos competentes [Pleno del Ayuntamiento de Madrid y Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid], si se aprueban las anunciadas Modificaciones del Plan General a través de los previos procedimientos de elaboración de tales modificaciones con sujeción a las reglas del artículo 57 y siguientes de la LSCM.

Tras configurar la competencia del órgano alude al cuadro de acciones que contiene el Plan se clasifican por su alcance en acciones de organización, colaboración, urbanísticas y de intervención medioambiental, describiéndose en el correspondiente fichero que se incluye para cada una de ellas el concreto instrumento que los órganos directivos deberán impulsar en el futuro para su puesta en marcha y las instrucciones contenidas en el Plan Director lo son para los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid con asignación de agente responsable, agentes intervinientes, procedimiento para su implementación y programación prevista; no se presentan por tanto, como sustitución de los instrumentos legales requeridos para su ejecución, antes al contrario, remiten expresamente a la necesidad de su formulación, que se ajustará a los procedimientos, requisitos y tramitación exigibles por su legislación reguladora, cuya legitimidad no dimana del Plan Director, sino de las competencias atribuidas al Ayuntamiento de Madrid por dicha legislación y la legitimación para el establecimiento de dichas políticas, no solo deriva del mandato representativo, sino que se

contempla legislativamente, en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 y en el artículo 3 LSCM01. Por tanto, el Plan Director no altera de ninguna manera la ordenación urbanística aplicable a los sectores a los que se refiere.

Opone que al no ser un instrumento de planeamiento urbanístico, no cabe la identificación que pretende la recurrente con una concreta figura de planeamiento, como un Plan General, no puede sustentarse en modo alguno a la vista del contenido del Plan Director aprobado y el proceso de audiencia pública, al que se refiere la recurrente, se convoca por Decreto de la Alcaldesa de fecha 13 de febrero de 2017, al amparo del art. 27 del vigente Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004 y su configuración como espacio de participación responde a la propia naturaleza de los Municipios, a tenor del art. 1.1 de la vigente ley 7/85, sustanciándose mediante la celebración de sesiones en las que el Ayuntamiento de Madrid, de acuerdo con la regulación contenida en el art. 27.

Por último, opone que el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste se formula después de un largo proceso, de análisis y evaluación, en el que se han abordado numerosos aspectos que exceden de los meramente urbanísticos y que han concluido en una propuesta de actuación de carácter integral en satisfacción del interés general de la ciudad de Madrid, que el Ayuntamiento de Madrid no puede supeditar ni identificar, como hace la recurrente por muy legítimo que sea, con un concreto ámbito de actuación territorial y sectorial.

**CUARTO.-** En relación con la causa de inadmisibilidad propugnada por la Letrada Consistorial al amparo de lo establecido por el artículo 51.1 c) en relación con el artículo 69 c) de la LJCA, como bien sabe dicha parte la misma causa ya fue alegada en recursos similares seguidos ante esta Sección en impugnación del mismo Acuerdo, siempre en fase preliminar al escrito de contestación de demanda, por lo que ya nos hemos pronunciado al respecto en los Autos dictados y cuyos razonamientos debemos reproducir en aplicación de los principios de congruencia, motivación y seguridad jurídica.

Allí señalamos y ahora reiteramos, que *“El artículo 51.1 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone: .El Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:*

- a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal.*
- b) La falta de legitimación del recurrente.*
- c) Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.*
- d) Haber caducado el plazo de interposición del recurso.*

*El 69, c) de esa misma ley prescribe: La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.*

*El artículo 25 indica: 1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la*

*Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.*

*2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.*

*El 26 señala: 1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.*

*2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.*

*El artículo 23 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local dispone: 1. La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.*

*2. Corresponde a la Junta de Gobierno Local:*

*a) La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.*

*b) Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.*

*La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, en su artículo 17.1.B) dispone: Corresponde a la Junta de Gobierno: a) La aprobación de los proyectos de ordenanzas, de reglamentos, incluidos los orgánicos, con excepción de las normas reguladoras del Pleno y sus Comisiones, y de los proyectos de los estatutos de los Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y Fundaciones.*

*b) Adoptar planes, programas y directrices vinculantes para todos los órganos ejecutivos, organismos y empresas del Ayuntamiento de Madrid.*

*El artículo 21 de esta ley prescribe: 1. La Junta de gobierno, en el marco de lo que se disponga en el correspondiente Reglamento orgánico, podrá crear órganos directivos en el ámbito de la Administración del Ayuntamiento de Madrid.*

*2. Los titulares de los órganos directivos serán nombrados atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley y de acuerdo con lo que se determine, en su caso, en el correspondiente Reglamento orgánico.*

*3. Corresponde a los órganos directivos desarrollar y ejecutar los planes de actuación y decisiones adoptadas por los órganos ejecutivos de dirección política y administrativa competentes. En particular, les corresponde el impulso de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos políticos, la planificación y coordinación de actividades, evaluación y propuesta de innovación y mejora en relación con los servicios y*

*actividades de su ámbito competencial, sin perjuicio de las funciones específicas que se les deleguen o se les atribuyan como propias.*

*4. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.*

*La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo la actual redacción del citado artículo 23 de la Ley de Bases de Régimen Local, señala en su preámbulo lo que interesa en este caso :*

*(...)Con ello se superó una de las grandes deficiencias de la LRBRL, y la experiencia positiva de la aplicación de la reforma del régimen local de 1999 demuestra que el camino más acertado es profundizar en la misma línea, de forma que se consigan simultáneamente dos objetivos: 1.º Atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente.*

*2.º Responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras.*

*(...) En materia de organización, debe destacarse que la Comisión de Gobierno pasa a denominarse «Junta de Gobierno Local», expresión que tiende a destacar la naturaleza ejecutiva de dicho órgano.*

*Finalmente, y respecto a control jurisdiccional de las disposiciones y actos dictados por órganos políticos en el ámbito local y en lo que respecta al llamado “acto político”, recordar la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2016, recurso de casación nº 2466/2014. Así, en su fundamento séptimo, señala en lo que interesa al presente caso :*

*Los artículos 9.1, 106 y 24 de la CE, no admiten para los poderes públicos espacios libres de control, salvo que la naturaleza peculiar del acto determine que estamos ante un "acto político" en sus diversas manifestaciones (...)*

*(...)Pues bien, en este marco, la dicción literal de la disposición adicional primera de la LJCA debe ponerse en relación con la naturaleza peculiar de estas Instituciones, pero siempre en el contexto determinado por los artículos 9, 24 y 106 de la CE y de toda la jurisprudencia, que impone una interpretación restrictiva de los supuestos en los cuales la actividad de los poderes públicos se ejerce al margen de todo control, bien del Tribunal constitucional, bien de los Tribunales de Justicia. La interpretación de la sentencia de instancia es restrictiva, acerca del alcance del control del ajuste a Derecho de la actuación de los poderes públicos.*

*La sentencia de esta Sala, Sección Cuarta, de 24 de noviembre de 2003 -recurso de casación núm. 7786/2000, hace continua referencia al control de la actividad, no solo de los órganos ejecutivos, sino en general de los emanados de los poderes públicos, incluidos los "actos parlamentarios", señalando que no hay parcelas excluidas "a priori" de tal control, sino que la cuestión de si por su contenido son o no actos políticos afecta al fondo. Así, señala:*

<<"**TERCERO.**- (...) La polémica sobre dichos actos y sobre la distinción entre su control jurídico y su control político debe abordarse teniendo en cuenta lo dispuesto en diversos preceptos constitucionales: la sumisión de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico ( art. 9.1 CE); la constitucionalización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los Jueces y Tribunales que ampara a toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión ( art. 24.1 CE)), de manera que, como ha señalado el ATS de 15 de enero de 1993 , tal constitucionalización "ofrece una inicial apariencia de incompatibilidad con la existencia de una parte de la actividad del Gobierno exenta de control jurisdiccional, siempre que alguien pueda invocar un derecho o interés legítimo que haya sido lesionado por dicha actividad"; el art. 97 que atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado, así como el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes; y el art. 106 que atribuye a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

La jurisprudencia postconstitucional de este Alto Tribunal ha apreciado el carácter o naturaleza política, en orden al enjuiciamiento de legalidad, respecto de determinados actos del Gobierno y de órganos parlamentarios. La existencia de tales actos debe ser objeto de una interpretación restrictiva, en virtud de lo establecido en los artículos 9.1 y 24 de la Constitución, y en lo señalado en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando dispone que "los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión". Y, en todo caso, es preciso que el ordenamiento jurídico-constitucional confiera la debida cobertura a lo que no son sino excepciones, más o menos matizadas, al derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Los llamados actos políticos son siempre residenciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando vulneren derechos fundamentales, ya que estos derechos vinculan a todos los poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos, independientemente de la naturaleza política o no de la actividad desarrollada, y su protección corresponde, por vía sumaria y preferente, a la jurisdicción ordinaria ( art. 53.2 CE 9) y, en vía de amparo, al Tribunal Constitucional. Y, en fin, cuando los actos exentos de control jurisdiccional afecten a derechos intereses legítimos o a situaciones jurídicas de terceros de contenido patrimonial o susceptibles de una valoración de tal naturaleza, es menester prever el resarcimiento del perjudicado por la Administración

**CUARTO.**- El acto político, por otra parte, es susceptible de control, según la más moderna corriente jurisprudencia! cuando contenga elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico; o, como manifiesta el ATS de 15 de enero de 1993 y la STS de 28 de junio de 1994, cuando el legislador haya definido mediante conceptos jurídicamente asequibles los límites o requisitos previos a que deben sujetarse dichos actos. Se da así una interpretación del acto político distinta de la de su clásica concepción, entendiendo que no puede admitirse en nuestro Derecho que existan actos de los poderes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, exentos del control jurisdiccional. Y así resulta, en la actualidad, de la Ley de la Jurisdicción de 1998 (arts. 1 y 2 ).

Desde luego ello no excluye que existan actos de los máximos órganos constitucionales que tengan asimismo un máximo de contenido político, los cuales no son controlables respecto al fondo de la decisión en sede jurisdiccional, sino ante la instancia

*política correspondiente. Pero en cuanto dichos actos contengan elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico o jurídicamente asequibles, tales elementos sí son susceptibles de control jurisdiccional, como ha señalado nuestra jurisprudencia. Ello implica que la doctrina del acto político no pueda ser invocada como fundamento de la inadmisibilidad, ya que es obligado para el juzgador comprobar si existen en el acto elementos reglados y comprobar también si en cuanto al fondo se da ese contenido político no controlable. Por tanto, no es posible acoger "la doctrina del acto político" como excepción al examen jurisdiccional y declarar la inadmisibilidad del recurso, debiendo entrarse por el contrario en el estudio del fondo del asunto>>.*

*Es en el marco jurídico constitucional que delimita esta sentencia, en orden al enjuiciamiento de legalidad de determinados actos del Gobierno y de órganos parlamentarios, huyendo de una interpretación restrictiva de su control y patrocinando, por el contrario, su sometimiento al control jurisdiccional, bajo el que debemos resolver el presente recurso (...).*

*En el auto del TS de 19 de abril de 2018, recurso nº 1/2018, se indica con claridad y contundencia:*

*En cuanto al problema de la jurisdicción, planteado por alguna de las partes, debe significarse que es doctrina de esta Sala que el acto político "[...] es susceptible de control, según la más moderna corriente jurisprudencia, cuando contenga elementos reglados establecidos por el ordenamiento jurídico; o, como manifiesta el ATS de 15 de enero de 1993 y la STS de 28 de junio de 1994, cuando el legislador haya definido mediante conceptos jurídicamente asequibles los límites o requisitos previos a que deben sujetarse dichos actos. Se da así una interpretación del acto político distinta de la de su clásica concepción, entendiendo que no puede admitirse en nuestro Derecho que existan actos de los poderes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, exentos del control jurisdiccional. Y así resulta, en la actualidad, de la Ley de la Jurisdicción de 1998 (arts. 1 y 2.a) >>-por todas, STS de 7 de junio de 2016, rec. casación 2466/2014-, por lo que, como alega el Fiscal, no cabe excluir a priori el ejercicio de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya que la cuestión de si por el contenido de la actividad impugnada estamos o no ante un acto político afecta al fondo del asunto".*

*TERCERO.- En su publicación en el boletín oficial del ayuntamiento demandado se recoge el acuerdo impugnado en los siguientes términos:*

*"El Acuerdo tiene por objeto aprobar el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste.*

*El objeto del Plan Director es desarrollar, Implementar, impulsar, evaluar y hacer el seguimiento de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste (NEDSE), conforme se ha definido en el proceso de audiencia pública realizado durante el año 2017 en las sesiones de la Mesa Social de Análisis y Evaluación de Alternativas de la Estrategia de Desarrollo del Sureste.*

*Tiene la finalidad de constituirse en el marco de actuación de la administración municipal para la puesta en marcha de los objetivos y medidas resultantes de la propuesta de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste y que se concretan en el ajuste del crecimiento "al límite de capacidad" del Plan General de Ordenación Urbana de 1997; la concreción progresiva en el tiempo de las ordenaciones pormenorizadas, ajustándose a las*

*necesidades y cambios sociales, económicos y técnicos que se produzcan en el futuro y el incremento y eficacia de las condiciones, garantías y compromisos jurídicos y económicos vinculados a la gestión y en particular al sistema de actuación por compensación para que la ejecución de los planes resulte una acción efectiva y coordinada de los agentes intervinientes.*

*Para su efectividad el Plan Director requiere la coordinación e integración de la NEDSE con el conjunto de planes, estrategias e iniciativas municipales y, en particular, con el "Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático de la Ciudad de Madrid" y con la "Estrategia Industrial para la Ciudad de Madrid". En consecuencia, el marco propuesto que constituye el Plan Director alcanza a las distintas Áreas de Gobierno en las que se divide la estructura municipal, así como a varios distritos afectados, en concreto los distritos de Villa de Vallecas, Vicálvaro y San Blas-Canillejas.*

*Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1. b) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, corresponde a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid la adopción del presente Acuerdo.*

*En su virtud, a propuesta del Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, previa deliberación, la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, en su reunión de 25 de enero ACUERDA:*

*"Primero.- Aprobar el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste.*

*Segundo.- Publicar en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste.*

*Tercero.- Publicar el presente Acuerdo en el "Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid", así como difundirlo por los distintos canales de comunicación municipal.*

*Cuarto.- Dar cuenta al Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en la primera sesión que se celebre a partir de la fecha de su adopción, a fin de que quede enterado del mismo*

*En el estrecho marco de una causa de inadmisibilidad del recurso presentada en el inicio de este procedimiento, y valorando la documentación con la que ahora se cuenta, concluye este Tribunal que la disposición administrativa que se recurre (se llama Plan Director con vocación de influir en la futura ordenación urbanística de una parte del municipio) no es un acto de naturaleza política no susceptible de control jurisdiccional, con independencia de lo que se resuelva en tal sentido y de forma definitiva en sentencia. Ello impide, so pena de prejuzgar el fondo del asunto, entrar en amplias apreciaciones sobre los efectos de dicho Plan Director.*

*Lo cierto es que el propio ayuntamiento demandado habla de que el órgano que dicta el acuerdo es de carácter directivo ejerciendo funciones políticas y administrativas al mismo tiempo, pero en este caso entiende que son sólo políticas.*

*Sin embargo, hay que tener muy presente que existe un acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno en el ejercicio de competencias atribuida por ley (art.17.1.b) de la Ley 22/2006) de adopción de planes, programas y directrices vinculantes para todos los órganos ejecutivos, organismos y empresas del Ayuntamiento de Madrid. Este carácter vinculante, puesto en relación con la finalidad de ese Plan Director arriba reseñado, que además se le*

*da la máxima publicidad, en principio tiene unos efectos jurídicos ( ya se verá en sentencia en qué proyección y amplitud) en materia urbanística sobre distintos barrios del municipio de Madrid que no pueden sustraerse al control jurisdiccional con el riesgo de dejar impune unas directrices que han de cumplir funcionarios del ayuntamiento en la tramitación de planes, proyectos y autorizaciones en ese ámbito territorial que abarca el llamado Plan Director y que pueden afectar a muchas personas, como bien razona e ilustran las recurrentes en su alegaciones.*

*La propia alegación del ayuntamiento de que las 41 acciones en que se estructura es un claro ejercicio de competencias político administrativas de esa Junta de Gobierno, identificando su naturaleza, instrumentos generales y/o específicos necesarios para su desarrollo, ámbito territorial, caracterización según su alcance, vinculación, prioridad, iniciativa y operatividad; los agentes responsables e intervinientes y la programación y planificación temporal prevista, corrobora que se está en materia administrativa susceptible del control jurisdiccional aunque esas acciones se hayan dictado por un órgano de configuración política y de acuerdo a una determinada orientación política. Todo lo cual, se reitera, con independencia de lo que finalmente se resuelva en sentencia.*

*En consecuencia, se ha de rechazar la causa de inadmisibilidad planteada pues sí existe actividad administrativa impugnabile en los términos del artículo 25, en relación con el 26, ambos de la LJCA”.*

**QUINTO.-** En relación con la cuestión de fondo la singularidad del Acuerdo impugnado exige realizar una aproximación sintética de su contenido sobre el que estableceremos las bases de nuestra posterior decisión.

El Plan Director parte señalando un objeto, ya referido más arriba, y unas características respecto de las cuales expresamente señala que “se dota de características de planeamiento estratégico y de planeamiento operativo” pasando a reflejar las mismas con una mirada de futuro esquematiza en un proceso de formulación y relación con actos de influencia en su emisión.

Realiza una evaluación y diagnóstico de los ámbitos que componen la “estrategia de Desarrollo del Este” con análisis de su ordenación urbanística vigente, su programación y transformación física y jurídica pasando a realizar un diagnóstico de sus potencialidades y riesgos especificando su situación en materia de ordenación, modelo de desarrollo, estimación de demanda de suelo y su producción para, posteriormente, delimitar el marco de actuación en función de “demanda de consumo de suelo; de territorio y su contexto; y del conjunto de transformaciones físicas y jurídicas realizadas”.

Fija los objetivos y criterios de la propuesta y establece los criterios de intervención, describiendo la propuesta de actuación evaluando los sectores expresando la necesidad de delimitar nuevos ámbitos o modificando la clasificación de los suelos.

Tras ello, determina su estructura que se configura a través de la identificación de las acciones necesarias para la implementación de la NEDSE, y de la integración relacionada de las mismas en un sistema definido por las cualidades siguientes: la naturaleza de las acciones, asignando diferentes tipos y subtipos; los instrumentos generales y/o específicos necesarios para su desarrollo; el ámbito territorial y/o la localización concreta donde se

prevén ejecutar; la caracterización según su Alcance, Vinculación, Prioridad, Iniciativa y Operatividad; los agentes responsables e intervinientes; y, la programación y planificación temporal.

A grandes rasgos esta es la estructura de la Memoria sobre la que se sustenta y sobre la que volveremos en los fundamentos siguientes de una forma más detallada.

**SEXTO.-** Descrita la anterior síntesis del documento objeto de impugnación ya podemos realizar una serie de consideraciones que nos van a llevar a la íntegra estimación del presente recurso, a saber:

**A.-** Que el documento constituye una planificación territorial, funcional y material, de una parte del territorio de la ciudad de Madrid no debe resultar discutible a la vista del alcance del desarrollo propuesto y que ahora detallaremos más profusamente.

Básicamente, como se señala en la Memoria del documento, los objetivos que se establecen se articulan a través de una redefinición de los ámbitos de ordenación y de los instrumentos de gestión hoy vigentes mediante la formulación de las modificaciones de planeamiento general de los sectores de Valdecarros, Cantiles del Manzanares, Los Cerros, Ensanche de San Fernando y la Nueva Centralidad del Este, de las modificaciones de la ordenación pormenorizada de Los Ahijones y Los Berrocales, el perfeccionamiento y ajuste de los instrumentos de gestión y ejecución y acciones de intervención ambiental e infraestructural.

Ese reajuste, se señala en la Memoria, del planeamiento vigente “supondría el redimensionado, pero sobre todo la reprogramación de la Estrategia de Desarrollo del Sureste que puede resumirse en los siguientes términos:

.- De las 115.000 viviendas y 5,5 millones de m<sup>2</sup> de actividades económicas contemplados en los 4 planes en fase de gestión/urbanización y los suelos no sectorizados, que totalizan 4.400 hectáreas, se propone la desclasificación de 650 has, correspondientes a los Cantiles del Manzanares, el área de Protección geológica del Cerro de la Herradura y algunas zonas de la Mina de la Nueva centralidad del Este. Permanecerían como suelo urbanizable un máximo de 3.855 has.

.- Se propone dar continuidad, introduciendo modificaciones de la ordenación pormenorizada y el refuerzo de las condiciones de gestión a 1.350 has, correspondientes a Los Ahijones y Los Berrocales.

.- Se definen nuevos ámbitos de ordenación de menor dimensión territorial e interiores a la M45 que suponen cerca de 530 has, correspondientes a los nuevos ámbitos de Valdecarros-La Gavia y Los Cerros Norte-San Fernando.

.- El suelo sectorizado de los cuatro ámbitos resultantes quedaría estructurado temporalmente, siempre que la demanda así lo exija, en dos programas: el primero estimado entre 2022-2030 permitirá el desarrollo de 27.700 viviendas y 1,3 millones de m<sup>2</sup> de actividades, y el segundo entre 2031-39 de 26.000 viviendas y 1,2 millones respectivamente.

.- Se posterga la formulación de planeamiento y programación para el resto de terrenos de Los Cerros, Valdecarros y la Nueva Centralidad del Este, 2.000 has remanentes -

que de acuerdo con el modelo actual podrían haber acogido 45.000 viviendas y 2,2 millones de m<sup>2</sup> de actividades económicas- constituirían una bolsa de suelo a definir de acuerdo con la concreción de los escenarios de necesidades, sin comprometer anticipadamente un territorio con escasa transformación física y evitando dilapidar esfuerzos públicos y privados en nuevas urbanizaciones que no respondan a una necesidad real”.

Constituye un reproche del modelo aprobado con la Revisión de 2013 en cuanto “incluye variedad de temas y relaciones urbanísticas, socioeconómicas y ambientales; contiene ámbitos territoriales complejos y de transformación desigual”; en cuanto es “el resultado del examen del papel y el dimensionado del crecimiento urbano previsto por el planeamiento de Madrid en la Estrategia de Desarrollo del Sureste, en relación al área y la región metropolitana, su contextualización en el conjunto de los crecimientos planificados, permitiendo evaluar las ventajas e inconvenientes de las diferentes alternativas para la configuración de un modelo territorial más sostenible a las escalas urbanas, metropolitana y regional”; en cuanto es el resultado de “los trabajos de evaluación y diagnóstico del conjunto de los ámbitos urbanísticos que componen la Estrategia de Desarrollo del Este han abordado tanto el análisis de la ordenación urbanística vigente como de su programación y transformación física y jurídica en curso” y de la evaluación “del grado de viabilidad y coherencia de esta operación con un modelo territorial sostenible y equilibrado, en relación a las dinámicas urbanas actuales y a los escenarios previstos, enmarcados en la formación de una Nueva Agenda Urbana adecuada a los retos y desafíos que la ciudad afronta en el siglo XXI”.

Reconoce el Plan que el suelo afectado constituye una reserva de suelo municipal para usos residenciales; que es suelo disponible urbanizado para actividad económica con alta capacidad de las Infraestructuras supramunicipales de comunicación viaria ejecutadas y en el que existe una presencia relevante de patrimonio público de suelo residencial y de actividades económicas. En el que es posible consolidación de estructura ambiental, con disponibilidad de suelo dotacional urbanizado para su puesta en uso inmediato y en el que existen elementos geográficos, paisajísticos y culturales de interés lo que, en su conjunto, genera demanda específica de localización de Actividades económicas; en el mismo es posible una localización privilegiada respecto estructuras ambientales (Parque regional del Sureste/Río Manzanares); un incremento actividades logísticas en el entorno Coslada-Vicálvaro, Mercamadrid y Parque tecnológico de Valdemingómez; y, determinar una posición central regional en colindancia con los municipios de Coslada, San Fernando y Rivas.

El objetivo de consecución se articula a través de criterios de intervención perfectamente definidos y que, por dar claridad a la exposición, reflejamos a continuación:

- La satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos que habitan o trabajan en los ámbitos o sectores urbanizados y en edificación en materia de equipamientos, servicios urbanos y de movilidad sostenible y de transporte público
- La puesta en carga y dinamización de los espacios productivos ya urbanizados y no ocupados, como espacios de actividades económicas vinculadas a la investigación, la innovación y el desarrollo; así como a la economía circular, social, solidaria y colaborativa
- La demanda y ocupación del suelo para usos residenciales, dotacionales y de actividad económica pautada y programada según las necesidades sociales

- La modificación del planeamiento general para adaptar las clases y categorías del suelo de los sectores en evaluación a una programación adecuada a las demandas sociales (residenciales, dotacionales y de actividad económica), territoriales y ambientales detectadas
- La reconsideración del territorio con su articulación en torno a grandes infraestructuras de transporte y comunicación ya ejecutadas y con la necesidad de establecer una estructura ambiental propia y prioritaria que además establezca la conexión de los espacios libres urbanos y regionales
- La reordenación pormenorizada de los sectores en evaluación y de los derivados de las modificaciones del plan general conforme a criterios de compactación y densificación edificatoria, cohesión e integración del espacio público y privado e integración en una estructura ambiental reforzada
- Las transformaciones físicas y jurídicas de los sectores en evaluación que, con diferente grado de consolidación, inversión y alcance, guían las opciones evaluadas a corto, medio y largo plazo.
- La gestión y ejecución urbanística adecuada al nuevo escenario de planeamiento modificado y al refuerzo de los compromisos y garantías públicos y privados para la ejecución de la urbanización y de los equipamientos básicos
- El dimensionado adecuado y flexible de la programación propuesta en el conjunto de ámbitos y sectores

Sin necesidad de trasladar a la Sentencia mayor contenido del Plan, tan solo referir que el Plan expresamente determina que “La articulación de los objetivos establecidos se plasma a través de una redefinición de los ámbitos de ordenación y de los instrumentos de gestión hoy vigentes. Para ello, se formularán:

- las modificaciones de planeamiento general de los sectores de Valdecarros, Cantiles del Manzanares, Los Cerros, Ensanche de San Fernando y la Nueva Centralidad del Este.
- las modificaciones de la ordenación pormenorizada de Los Ahijones y Los Berrocales
- el perfeccionamiento y ajuste de los instrumentos de gestión y ejecución.
- Las acciones de intervención ambiental e infraestructural.

Actuaciones que provocan el reajuste anteriormente recogido y que es la verdadera intencionalidad del documento.

La exposición no resultaría completa si no acudiéramos a las fichas de acciones que complementan la Memoria y en las que se recogen, por ejemplo, actuaciones específicas de alteración de la estrategia industrial, adaptaciones al cambio climático, modificación de los equilibrios dotacionales que exigen la suscripción de convenios inter-administrativos con la Comunidad de Madrid, ejecución de infraestructuras vinculadas a la actuación de la Administración Estatal, iniciativas al impulso económico.

Las fichas de acciones urbanísticas prevén modificaciones del Plan General en relación con la clasificación de los suelos de los ámbitos de Los Cerros y Ensanche de San

Fernando fijando nuevas sectorizaciones con exclusión de suelos, traslados temporales de ejecución y reordenación de sus características cuantitativas en relación con las viviendas y actividades económicas. Igual sucede con los suelos de los ámbitos UZPp 3.01 Valdecarros y AOE 00.11 Cantiles del Manzanares en los que se fijan cambios en la clasificación del suelo para establecer el régimen de suelo no urbanizable de protección a este último y redelimitar el suelo urbanizable en las categorías de sectorizado y no sectorizado. Resulta concluyente esta ficha de acciones, por citar una sola, cuyo contenido es el siguiente:

“Los suelos de Cantiles del Manzanares dejarán de constituir sistemas generales exteriores adscritos de este ámbito para clasificarse como suelo no urbanizable de especial protección

- Nuevo planeamiento a concretar a medio plazo:
- Se clasificarán como Suelo Urbanizable Sectorizado sin ordenación pormenorizada los suelos situado al Oeste de la M45: US Valdecarros-La Gavia
- Características cuantitativas orientativas: Superficie 440 Has; 12.900 viviendas; 522.000 m2 actividades económicas
- La formulación de su ordenación pormenorizada permitirá el desarrollo del programa de producción de suelo P1 2022-2030 a través de una primera unidad de ejecución, y del segundo programa P2 2031-2039 mediante una segunda unidad de ejecución.
- Nuevos ámbitos de planeamiento sin programar su formulación:
- Se clasificará como Suelo Urbanizable No Sectorizado el resto del suelo urbanizable de Valdecarros: UNS Valdecarros Este
- Características cuantitativas orientativas: 1.113 Has
- La sectorización se condiciona a la confirmación de nuevas necesidades de suelo más allá de 2040, análisis que se abordará a partir de 2035 en la acción AUE y que servirá de base para establecer los objetivos y determinaciones estructurantes.

Este análisis establecerá la dimensión territorial de los suelos objeto de la sectorización, cabiendo la posibilidad de desclasificar más suelos como urbanizables si resultasen necesarios. • Iniciativa de la sectorización y el planeamiento: Pública

- Los planes parciales que en su caso se delimiten tendrán una superficie de ámbito inferior a las 300 hectáreas aproximadamente
- Se estudiará el impulso de la implantación de usos temporales de alcance ambiental y ecológico —agricultura periurbana y energía fotovoltaica- hasta que se establezca la necesidad de su incorporación al proceso urbanizador”.

Lo mismo sucede con los suelos del ámbito UNP 4.03 Nueva Centralidad del Este en los que se fijan alternativas de actuación o con las modificaciones de las ordenaciones pormenorizadas que afectan al UZPp 2.03 Los Ahijones , al UZPp 2.04 Los Berrocales o al UZPp 2.01 El Cañaverál, entre otros.

No resulta necesario reproducir el contenido de todas y dada una de las fichas de acciones pues de su contenido y de la voluntad plasmada en la Memoria no cabe duda, pues,

de su alcance en los términos del artículo 2 de la LSCM01 en relación con los principios rectores y fines de la ordenación urbanística contenidos en el artículo 3 de dicha norma y que son:

“1. Son principios rectores de la ordenación urbanística:

- a) Los previstos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.
- b) El de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social.
- c) Los de ejercicio de las potestades administrativas y los derechos subjetivos de forma tempestiva y conforme a las exigencias de la buena fe y de la confianza legítima, que obliga también a los sujetos privados respecto de las Administraciones urbanísticas.
- d) El de participación ciudadana. En la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos deberán fomentar e impulsar la participación, así como velar por los derechos de iniciativa e información de los ciudadanos y de las entidades que les representan.

A tal efecto, garantizarán el acceso de los ciudadanos, en los términos legalmente establecidos, a los documentos que integran los instrumentos de planeamiento y ejecución, durante el proceso de su redacción y con posterioridad a su aprobación.

2. Son fines de la ordenación urbanística:

- a) El uso racional del recurso natural del suelo de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles, y en el marco de la ordenación del territorio.
- b) La configuración y organización espaciales de la vida individual y social de modo que proporcione a ésta, en condiciones de desarrollo sostenible, el medio ambiente urbano y rural más adecuado para su desenvolvimiento conforme al orden de derechos, intereses, valores y bienes jurídicos reconocidos y protegidos por la Constitución.
- c) El aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y la fluida movilidad y comunicación.
- d) La organización en suelo no urbanizable de protección de los usos, las edificaciones, las construcciones y las instalaciones que, excediendo de su utilización y explotación conforme a su naturaleza, sean autorizables en dicho suelo, de modo que contribuya en mayor medida a la preservación de su carácter rural.
- e) La preservación de las características de los espacios naturales protegidos y del suelo excluido del proceso de urbanización.

- f) La protección, rehabilitación y mejora del medio ambiente urbano y rural, así como del patrimonio histórico artístico, cultural y arquitectónico.
- g) Impedir la especulación con el suelo.
- h) Asegurar siempre la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las Administraciones Públicas.
- i) La orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo”.

El documento, en todo su contenido, está impregnado de dicha voluntad de alteración y construcción de un nuevo modelo territorial para un amplio territorio de Madrid, como se refleja en su Memoria, de extensión similar a la almendra central de Madrid que está atravesado por importantísimas infraestructuras viarias y ferroviarias (M-40, M-45, M-50, M-31, A-3, R-3, AVE y Metro), que se despliega sobre los distritos de Villa de Vallecas, Vicálvaro y San Blas-Canillejas, promoviendo la transformación de un extenso territorio de más de 5.800 hectáreas que va desde el Parque Lineal del Manzanares Sur hasta el límite de Madrid con Coslada y el Aeropuerto de Barajas; desde la M40 hasta el Parque Regional del Sureste. Y tal es así que se afirma con rotundidad que “La Estrategia de Desarrollo del Sureste (EDSE) es uno de los elementos más relevantes del modelo de ciudad del Plan General de 1997, que protagoniza la voluntad de identificar la capacidad máxima del término municipal y queda destinado a la producción masiva de suelo para vivienda y actividades económicas y a conformar una potente estructura de espacios libres” y “responde a uno de los principios fundamentales de actuación del "Pacto contra la especulación y por el Derecho a la Ciudad", suscrito en abril de 2015, defender el territorio y detener la extensión de la urbanización, y está recogida de forma previa e implícita en el "Acuerdo de investidura entre Ahora Madrid y el Partido Socialista de Madrid, de 12 de junio de 2015" y en el "Plan de Gobierno 2015-2019”. En el Acuerdo se manifiesta la voluntad de revisar los planteamientos y objetivos de las grandes operaciones urbanísticas previstas, entre las que destaca cuantitativamente la EDSE. No cabe duda, pues, de su alcance.

**B.-** Realizadas las anteriores precisiones fácticas del documento, conviene recordar a estos efectos que ya el Tribunal Constitucional, baste como reflejo su Sentencia de 2 de julio de 1998 (STC 149/1998), elaboró una consolidada doctrina jurisprudencial en relación con el concepto de “ordenación del territorio” en la que se ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2º; 149/1991, fundamento jurídico 1º B)]. Señala dicha Sentencia que “dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3º; 28/1997, fundamento jurídico 5º). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial

(SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3º; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio ( SSTC 149/1991 , fundamento jurídico 1º B]; 40/1998 , fundamento jurídico 30).

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1º B]; 36/1994, fundamento jurídico 3º).

(...)

En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 C.E. que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos ( STC 36/1994, fundamento jurídico 2º)”.

Más recientemente, la Sentencia del mismo Tribunal de 14 de diciembre de 2017 (STC 143/2017) señaló que “El urbanismo, entendido como sector material susceptible de atribución competencial, «alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico» [SSTC 61/1997 FJ 6 a); y 170/2012, de 4 de octubre, FJ 12], lo que permite a las Comunidades Autónomas «fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas» (STC 164/2001, FJ 4. En este sentido, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades –tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores– y en la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas [SSTC 61/1997, FJ 6 a); 170/2012, FJ 12, y 141/2014, FJ 5 A]).

En concreto, en esta última citada STC 61/1997, de 20 de marzo, se afirma que "El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo" [FJ 6 a)].

En suma, dicha doctrina resume que “el mandato de ordenación integral de los desarrollos urbanísticos, concretado en la doble función de definición de la estructura general y localización de los espacios libres, equipamientos e infraestructuras necesarias, se incardina con naturalidad dentro de las competencias ejercidas por el Parlamento de Cantabria con la aprobación de la Ley del plan de ordenación del litoral pues sirve a la fijación de los usos del suelo y al equilibrio entre las distintas partes del territorio -lo que nos

sitúa en el ámbito de la ordenación del territorio-, al tiempo que proporciona al planificador urbanístico municipal, sin limitar desproporcionadamente su libertad de configuración del desarrollo urbanístico, técnicas e instrumentos que reputa idóneos para ese desarrollo -vertiente que nos conduce a la competencia sobre urbanismo”.

Sabido es que la Comunidad de Madrid ostenta competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 26.1.4 EAM), así como en materia de procedimiento administrativo (art. 26.1.3 EAM) y fomento del desarrollo económico (art. 26.1.17 EAM), además de la de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente (art. 27.7 EAM) y dichas competencias se articulan a través de la correspondiente iniciativa y posterior desarrollo legislativo y que, en lo que ahora nos atañe, tiene su reflejo, entre otras, en las vigentes leyes 9/2001 y 2/2002 y sus modificaciones posteriores y sin perjuicio de al aplicación estatal y comunitaria en la materia que esta regula, así como toda la normativa regulatoria en materia de vivienda (Ley 6/1997, Ley 4/2012, Ley 9/2015 Decreto 74/2009, Decreto 11/2005, Decreto 52/2016, etc...) y ello, sin perjuicio, de las elaboradas en relación con la actividad económica con incidencia tanto pública como privada.

C.- El entendimiento de dicha competencia debe vincularse, necesariamente, con el principio de autonomía local, reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución, al que se ha referido con profusión nuestro Tribunal Constitucional y que ha de tener un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "... derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (STC 240/2006, de 20 de julio, que recoge lo declarado en las anteriores SsTC 32/1981 y 40/1998). Noción ya acogida, en términos similares, por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2018 (casación 1804/2017) estamos “ante "un concepto jurídico de contenido legal" que se concreta en una garantía institucional de los elementos primarios o fundamentales, es decir, del núcleo esencial del autogobierno de los entes públicos territoriales de ámbito local, que debe necesariamente ser respetado por el legislador para que dichas Administraciones sean reconocibles como entes dotados de autogobierno. Respeto igualmente exigibles a las demás Administraciones en la aplicación de las leyes y en las relaciones con los entes locales, de conformidad con la interpretación realizada por la doctrina del Tribunal Constitucional”.

Es cierto, como han indicado las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2104 (casación 3872/2012) y 15 de noviembre de 2012 (casación 3162/2010 ), que "La potestad de alteración del planeamiento tiene por finalidad adaptar el contenido de los planes a las necesidades, cambiantes, del interés general y no es una potestad exclusivamente autonómica, como parece entender la Administración recurrente, sino compartida con los Ayuntamientos, pues, con independencia de que la aprobación definitiva del planeamiento general -en el que se contienen las líneas esenciales y estructurantes del modelo territorial- es competencia autonómica, no puede olvidarse que el urbanismo ha sido y es esencialmente una competencia municipal y que, incluso, tratándose de planeamiento general la intervención de los Ayuntamientos es trascendente, intensa y esencial..." pero ello

implica que debe, imperativamente, configurarse en un sistema de complicitad de intereses legales que han de respetarse.

Lo anterior supone que si la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo el urbanismo un asunto de interés de los municipios y sobre el cual, por tanto, extienden éstos sus competencias (véase a tales efectos la STC 240 /2006 en relación con lo declarado en la STC 40/1998), dicha autonomía se enmarca dentro un ámbito en el que pueden confluír intereses de diferente naturaleza, de distinta intensidad y de diferente ámbito territorial y es cuando dichos intereses públicos incumbidos rebasan el ámbito puramente local y cuando debe existir un control por parte de otras administraciones implicadas en la correspondiente ordenación.

**D.-** Sobre la base de lo hasta ahora expresado se debe analizar la naturaleza jurídica del documento objeto de impugnación. Como reza en el Acuerdo, el mismo se dicta por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid al amparo del artículo 17.1 b) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, en virtud de sus competencias para “adoptar planes, programas y directrices vinculantes para todos los órganos ejecutivos, organismos y empresas del Ayuntamiento de Madrid”.

Señala el artículo 2.1 de la LSCM/01 que “La ordenación urbanística regula la utilización del suelo; los procesos de transformación de éste mediante la urbanización, la edificación y la construcción en general o cualquiera de las otras formas previstas en la presente Ley; y el uso, la explotación, la conservación y la rehabilitación de las obras, los edificios, las construcciones y las instalaciones” y, en su número 2, que “la ordenación urbanística comprende las siguientes actividades: a) Garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo; b) Planeamiento urbanístico; c) Ejecución del planeamiento urbanístico; y, d) Intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario”.

Como refleja su Memoria, volvemos sobre ella, se constituye en un marco de actuación de la administración municipal para “la puesta en marcha de los objetivos y medidas resultantes de la propuesta de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste” y para alcanzar ese grado de vinculación “el Plan Director será elevado a la Junta de Gobierno para su debate y aprobación, dando traslado a todas las Áreas de Gobierno y Distritos afectados, para su desarrollo y ejecución”.

El documento, tal y como reflejamos, constituye un instrumento de ordenación con un programa de actuación que contiene directrices vinculantes que han de acatar los “agentes responsables” que, según se refiere en la Memoria, serán “aquellos órganos de la administración municipal que van a tener atribuido el impulso y seguimiento de la ejecución de cada acción, con independencia de que puedan tener asignadas también otras competencias específicas para su desarrollo” así como los Agentes intervinientes que son aquellos que “tendrán asignadas otras funciones complementarias en la formación y ejecución de las distintas acciones”. Por lo tanto, no solo las Direcciones generales correspondientes, sino cualquier funcionario que pueda ejercer funciones relacionadas con el desarrollo de las acciones que prevé.

Que es un instrumento de ordenación se extrae del conjunto de acciones normativas, de planeamiento, de gestión y ejecución, ambientales y de infraestructuras que prevé en las correspondientes fichas de conexión de tales acciones (al respecto ya ofrecimos un notorio avance de su contenido). Que contiene un programa de actuación se desprende de la

vinculación, prioridad, iniciativa y operatividad de las acciones a ejecutar sometidas a un calendario de actuaciones con limitación temporal. Que es vinculante para quienes lo han de ejecutar expresamente se reconoce y su texto resulta categórico en tal sentido dado que obliga a ejecutar todas y cada una de las acciones previstas en un concreto momento y cuya vinculación determina el deber de exigencia con afectación a intereses particulares y públicos del propio Consistorio o de otras administraciones que podrán o no suscribir pero que verán afectados sus intereses ya reflejados en el documento que se revisa si no aceptan la acción que se pretende implantar. A estos efectos el documento plantea, por ejemplo, la suscripción de convenios colaborativos con la Comunidad de Madrid con la finalidad de “asegurar un nivel de satisfacción de las necesidades de la nueva población y un equilibrio dotacional adecuados al volumen, perfil y composición de la población residente y usuaria, vinculando la voluntad de las Administraciones competentes para la prestación de los servicios públicos de: transporte, educación, salud, bienestar social, cultural, deporte y servicios urbanos”, estos convenios, como los que se pretenden suscribir con otras administraciones públicas, afectan a determinaciones estructurantes del territorio ya configuradas sobre una base de planteamiento territorial en el que dichas Administraciones han jugado el papel que la legislación les otorga en beneficio de un conjunto que determina ese interés supramunicipal que queda sometido, en el documento impugnado, a la única visión municipal de su política urbanística, pues ese es el fin, con ello se inicia la Memoria, primordial del documento.

Para comprender ese triple alcance acudiremos a la Memoria y a las Fichas de Actuación. Según la primera, con el Plan Director 2.400 hectáreas de suelo hoy ordenado y en proceso de gestión pasan a tres situaciones diferentes: 500 hectáreas conforman el nuevo suelo sectorizado sin ordenación; 1.260 has pasan a ser suelo urbanizable no sectorizado y 650 se clasifican como suelo no urbanizable de protección. En cuanto a la producción de viviendas, la NEDSE mantiene una aportación de 38.500 unidades en suelo sectorizado con ordenación y gestión en curso, que entiende suficientes para atender junto con el resto de la ciudad la demanda más allá de 2030, disminuyendo en 65.932 viviendas en Suelo Urbanizable Sectorizado con Ordenación. Respecto al dimensionado de la superficie edificable destinada a actividad económica la propuesta reduce en 1,7 millones la edificabilidad potencial de la actual EDSE, en el supuesto de aplicar a todo el suelo urbanizable propuesto las intensidades y horquillas de usos de la situación actual. Se reduce en casi 3,5 millones de metros cuadrados la superficie edificable con ordenación detallada y continuidad de la urbanización y se trasladan más de 2,2 millones de metros cuadrados a aquellos sectores cuyo desarrollo está supeditado a la evaluación de su necesidad y a la actualización de sus objetivos y características.

Por otro lado, el Plan Director se estructura a través de la identificación de las acciones necesarias para la implementación de la NEDSE que se caracterizan a partir de las condiciones o atributos siguientes:

“.- El alcance asignado a cada acción en el proceso distingue entre acciones: determinantes, relevantes y coadyuvantes según el distinto efecto que tienen cada una de ellas en la consecución de la NEDSE.

.- Las acciones determinantes son las claves y trascendentales para su desarrollo y consecución. Son los elementos básicos en los que se fundamenta la propuesta y sin su puesta en marcha y ejecución no habría nueva estrategia.

- Las acciones relevantes, siendo importantes y desatacadas, no comprometen los fundamentos de la NEDSE, pero su consecución será significativa para el proceso al añadir calidad y pormenorización en su desarrollo.

- Las acciones coadyuvantes, por último, contribuirán al mejor y completo desarrollo de la NEDSE, colaborando en la integración del conjunto de acciones.

- La vinculación entre las acciones distingue entre las originarias y las acciones derivadas.

- o Las acciones originarias son aquellas cuya ejecución es independiente de la del resto y, por tanto, son autónomas y no necesitan de la previa ejecución de otras para su inicio.

- o Las acciones derivadas necesitan de la ejecución previa de las originarias para su comienzo, siendo por tanto dependientes de ellas.

- o La prioridad de ejecución se relaciona con la necesidad de iniciar e implementar las acciones para contribuir al despliegue integrado de la NEDSE. Se prevén dos prioridades para la ejecución de las acciones: alta o media en función del impacto y efecto de arrastre que puedan tener las distintas acciones en el desarrollo del Plan Director.

- La iniciativa para desarrollar las acciones puede ser: pública, pública-privada y privada, y se relaciona con la naturaleza jurídica de los agentes responsables del impulso, puesta en marcha y ejecución de las acciones.

La operatividad de las acciones, prevé acciones ejecutivas que proponen su ejecución o realización concreta y acciones indicativas que abren diferentes opciones o posibilidades de acción.

Estas cinco condiciones o atributos de las acciones previstas por el Plan Director permiten la combinación y cualificación analítica de las mismas, poniendo de manifiesto sus diferentes consecuencias en el proceso de ejecución de la NEDSE. Se identifican diferentes grupos acciones de referencia:

- o Un grupo de acciones críticas o fundamentales para el desarrollo de la NEDSE. Son las determinantes, originarias y de prioridad alta. Sin la ejecución de las once acciones que tienen estas cualidades la NEDSE no llegará a desarrollarse en sus propuestas básicas.

- o Otro grupo son las veintiuna acciones relevantes, de las que ocho cobran una mayor importancia al ser originarias y de prioridad alta. No son fundamentales para el proceso, pero su ejecución tiene un gran significado en el compromiso de coordinación y colaboración público privado en el impulso inicial de la NEDSE.

- Vinculadas directamente con las acciones originarias hay un conjunto de quince acciones derivadas que no podrán iniciarse en tanto no finalice la ejecución de aquellas.

- Por último hay un grupo de ocho acciones coadyuvantes que contribuirán a la mejora de la percepción ciudadana del desarrollo de la NEDSE y contribuirán a su integración”.

Señala la Memoria, igualmente, que “la NEDSE hace, sobre los sectores en evaluación (SEV) y sobre el suelo urbanizable no sectorizado (SUNS), una nueva propuesta urbanística que afecta a la clasificación y categorización del suelo, así como a sus condiciones de gestión y ejecución lo que hará que aparezcan nuevas divisiones del suelo en función de las distintas opciones urbanísticas que se vayan implementando y sus correspondientes programaciones temporales y, por lo tanto, surgirán nuevas localizaciones específicas para las distintas acciones propuestas.

La confluencia de las nuevas condiciones de clasificación, categorización y programación del suelo propuestas por la NEDSE hace que el Plan Director avance una división diferente del suelo en los SEV y los SNUP. Se propone una nueva delimitación e identificación de ámbitos territoriales a los que asociar el conjunto de acciones previstas por el Plan Director. Es la siguiente:

- . Sectores de suelo urbanizable con ordenación pormenorizada (UZPp)
- . Sectores de suelo urbanizable sectorizado sin ordenación pormenorizada (US)
- . Áreas de suelo urbanizable no sectorizado (UNS)
- . Zonas de suelo no urbanizable de protección (SNUP)”.

Recojamos ahora alguna de las fichas de acciones:

1.- UZPp 2.02 Los Cerros y UNS 4,05 Ensanche de San Fernando. Se prevé modificar la clasificación de los suelos para establecer el régimen de suelo no urbanizable de protección al Área de Protección Arqueológica del Cerro de la Herradura y redelimitar el resto del suelo urbanizable en las categorías de sectorizado y no sectorizado.

Contenido / Instrucciones / Instrumentos

- Suelo Clasificado como No Urbanizable de Protección
- Los suelos pertenecientes al Área de Protección Geológica del Cerro de la Herradura se clasificarán como suelo no urbanizable de Protección y serán sometidos a planeamiento de carácter ambiental para regular su preservación
- La protección supone la desclasificación como suelo urbanizable de la totalidad del área de protección tanto en el ámbito del UZPp Los Cerros como del UNS Ensanche de San Fernando.
- Nuevo planeamiento a concretar a medio plazo:
- Se clasificarán como Suelo Urbanizable Sectorizado los terrenos situados al Norte de la M45 constituidos por los suelos restantes del UZPp Los Cerros y del UNS Ensanche de San Fernando una vez excluidos los terrenos del Cerro de la Herradura, constituyendo el US Los Cerros Norte San Fernando.
- Características cuantitativas orientativas: Superficie 73 Has; 1.700 viviendas; 73.000 m<sup>2</sup> actividades económicas
- La formulación de su ordenación pormenorizada responderá del programa de producción de suelo: P1 2022-2030

- Nuevos ámbitos de planeamiento sin programar su formulación:
- Se clasificarán como Suelo Urbanizable No Sectorizado los suelos restantes situados al Sur de la M45: UNS Los Cerros Sur 263 Has
  - La sectorización se condiciona a la confirmación de nuevas necesidades de suelo más allá de 2040, análisis que se abordará a partir de 2035 en la acción ORG-03-AUE y que servirá de base para establecer los objetivos y determinaciones estructurantes
- Iniciativa de la sectorización y del planeamiento de desarrollo: Pública.

2.- Para el UZPp 3.01 Valdecarros y AOE 00.11 Cantiles del Manzanares la ficha ya fue recogida más arriba por lo que evitamos su reiteración.

3.- Para el UNS 4.03 Nueva Centralidad del Este. Se prevé modificar la clasificación de los suelos del ámbito UNP 4.03 Nueva Centralidad del Este para excluir del proceso urbanizador a los suelos de la mina de sepiolita inadecuados y acoger las necesidades derivadas del proyecto de la Terminal Ferroviaria de Vicálvaro

Alternativa A; Establecer el régimen de suelo no urbanizable de protección a los suelos inadecuados de la mina de sepiolita situados al sur del ámbito, redelimitando el resto como suelo urbanizable no sectorizado

Alternativa B: Establecer el régimen de urbanizable no sectorizado a la totalidad del ámbito, incluyendo como sistemas generales de espacios libres los terrenos de la mina de sepiolita inadecuados para su incorporación al proceso urbanizador

Alternativa A:

- Clasificación como Suelo no urbanizable de protección de los suelos de la mina de sepiolita, sin que puedan ser adscritos a los sectores de suelo urbanizable: 118 Has aprox.
- Nuevos ámbitos de planeamiento sin programar su formulación:
- Se clasificará como Suelo Urbanizable No Sectorizado UNS Centralidad del Este los suelos aptos para urbanización: 454 Has aprox.
  - La sectorización se condiciona a la confirmación de nuevas necesidades de suelo más allá de 2040, análisis que se abordará a partir de 2035 en la acción AUE y que servirá de base para establecer los objetivos y determinaciones estructurantes. Este análisis establecerá la dimensión territorial de los suelos objeto de sectorización, cabiendo la posibilidad de desclasificar más suelos como urbanizables si resultasen innecesarios.
  - Posible delimitación de suelos de Sistema General Logístico o Ferroviario para atender las necesidades de la remodelación de la Terminal Ferroviaria de Vicálvaro
  - Los planes parciales que en su caso se delimiten tendrán una superficie de ámbito inferior a las 300 hectáreas aproximadamente Alternativa B
  - Se clasificará como Suelo Urbanizable No Sectorizado UNS Centralidad del Este con obtención de los terrenos de la mina de sepiolita como sistemas generales, y

limitando la capacidad de carga del sector a los suelos aptos para incorporarse al proceso urbanizador: 572 Has aprox.

- Idem resto de condiciones de la alternativa A.

4.- Para el UZPp 2.03 Los Ahijones. Se prevé la modificación de la ordenación pormenorizada vigente con los criterios de mejora señalados en la Mesa para mejora de las características del tejido urbano, del sistema de espacios libres y la programación de su ejecución

Modificación de la ordenación pormenorizada para incorporar los siguientes objetivos:

- Estructura ambiental. Reforzar la articulación de los espacios libres públicos en torno a los arroyos de los Migueles y los Ahijones y su relación con un anillo forestal del sureste ampliado, mejorando la permeabilidad de la línea 9 de Metro.

- Compacidad urbana. Mejorar la compacidad urbana mediante la reducción de la dimensión de la red viaria, el incremento de las edificabilidades netas y el ajuste de la posición y tamaño de las redes de equipamientos y servicios públicos, liberando suelo en el Este.

- Dotaciones, vivienda protegida e Identidad urbana. Fortalecer como foco de identidad urbana y convivencia colectiva la centralidad en torno a la Gran Vía del Sureste, apoyada en un equilibrio de actividades económicas relevantes y de proximidad con equipamientos y espacios libres significativos, y una fuerte vinculación con el transporte colectivo. Relocalizar la vivienda de integración social y protegida para su incorporación gradual a la producción de vivienda en tejidos no segregados.

- Actividad económica. Articular el suelo de actividad económica en el encuentro de la M45, la línea 9 de Metro y la M203, fortaleciendo el Polígono de Vicálvaro, La Dehesa y la Cuqueña mediante una centralidad transversal que penetra hasta la centralidad de la Gran Vía del Sureste. Fragmentar la gran superficie comercial en formatos menores incorporados a las distintas etapas de producción de suelo.

Revisar la distribución de la edificabilidad lucrativa entre usos residenciales y de actividad económica, flexibilizando la propuesta y ajustándola a la programación por fases.

- Movilidad. Adecuar la ordenación al escenario de infraestructuras de transporte que garantice el Consorcio de Transportes, en especial la confirmación de la duplicación de la línea 9 de metro o su alternativa y los servicios para atender la primera etapa.

Cualificar la red viaria para favorecer los modos blandos: peatonal y ciclista. Preservar e integrar parcialmente los elementos de la red supramunicipal viaria existente (M203 y M 823) para una mejor acomodación a su desarrollo en fases y a la topografía del sistema de espacios libres.

- Programación. La definición de la ordenación y sus etapas de ejecución se ajustarán a los dos programas de producción de suelo establecidos para este ámbito, P1 2022-2030 y P2 2031-2039, definidos por la NEDSE, con una producción estimada de 8.200 viviendas en el P1 y de 8.300 en el P2. Se realizará una nueva división en etapas de la nueva

ordenación resultante acorde a los programas de suelo (P1 y P2) prevista que se recogerá en la adaptación del Convenio de Gestión y Ejecución del Sector. Las primeras etapas consolidarán el espacio comprendido entre la M45 y la Gran Vía del Sureste.

- Se contemplará la implantación de usos temporales de alcance ambiental y ecológico —agricultura periurbana y energía renovable- en los suelos cuya ejecución queda programada a largo plazo.

5.- Para el UZPp 2.04 Los Berrocales. Se prevé la modificación de la ordenación pormenorizada vigente con los criterios de mejora señalados en la Mesa para mejora de las características del tejido urbano, del sistema de espacios libres y la programación de su ejecución.

Modificación de la ordenación pormenorizada para incorporar los siguientes objetivos:

- Estructura ambiental. Reforzar la articulación de los espacios libres públicos del Cerro Almodóvar como hito paisajístico y cultural, mejorando la permeabilidad y accesibilidad, mediante un replanteamiento global de los usos, trasladando la reserva de vivienda de integración social al Este de la M45, reduciendo sustancialmente o eliminando el suelo de actividad económica, y mejorando la relación con el resto del sector a través del "salto" de la M-45.

Aumentar el anillo forestal del sureste y mejorar su continuidad con el conjunto de espacios libres públicos de los cauces de los arroyos de los Migueles y los Ahijones, la vía pecuaria y la Ermita de la Torre; en paralelo a lograr una mayor permeabilidad de la línea 9 de metro y una reducción del número de viarios transversales.

- Compacidad urbana. Mejorar la compacidad urbana mediante la reducción de la dimensión de la red viaria, el incremento de las edificabilidades netas y el ajuste de la posición y tamaño de las redes de equipamientos y servicios públicos, liberando suelo en el Este.

- Dotaciones, Vivienda protegida e Identidad urbana. Fortalecer como foco de identidad urbana y convivencia colectiva la centralidad en torno a la Gran Vía del Sureste, apoyada en un equilibrio de actividades económicas relevantes y de proximidad con equipamientos y espacios libres significativos, y una fuerte vinculación con el transporte colectivo. Relocalizar la vivienda de integración social y protegida para su incorporación gradual a la producción de vivienda en tejidos no segregados.

- Actividad económica. Reordenar la actividad económica, su proporción, intensidad edificatoria y distribución respecto a la M-45, Gran Vía del Sureste y los ejes transversales en conexión con la ciudad sobre la M-45 para garantizar la mezcla de usos en los tejidos a escala de barrio. En especial se reconsiderará la franja paralela a la M-45 de actividad económica y de equipamientos, escasamente articulada con el resto del tejido urbano propuesto. Fragmentar la gran superficie comercial en formatos menores incorporados a las distintas etapas de producción de suelo.

- Revisar la distribución de la edificabilidad lucrativa entre usos residenciales y de actividad económica, flexibilizando la propuesta y ajustándola a la programación por fases.

- Movilidad. Adecuar la ordenación al escenario de infraestructuras de transporte que garantice el Consorcio de Transportes, en especial la confirmación de la duplicación de la línea 9 de metro o su alternativa. Cualificar la red viaria para favorecer los modos blandos: peatonal y ciclista. La conexión viaria con el Ensanche de Vallecas situada en el extremo este resulta innecesaria.

- Programación. La definición de la ordenación y sus etapas de ejecución se ajustarán a los dos programas de producción de suelo establecidos para este ámbito, P1 2022-2030 y P2 2031-2039, definidos en la NEDSE, con una estimación de producción de 11.200 viviendas en el P1 y de 11.000 el P2. Si bien la reordenación pormenorizada no afectará a la ejecución en paralelo de la actual etapa 1, se realizará una nueva división en etapas de la nueva ordenación resultante acorde a los programas de suelo (P1 y P2) prevista, que se recogerá en el nuevo Convenio de Gestión y Ejecución del Sector. Las primeras etapas consolidarán el espacio comprendido entre la M45 y la Gran Vía del Sureste.

- Se contemplará la implantación de usos temporales de alcance ambiental y ecológico –agricultura periurbana y energía renovables- en los suelos cuya ejecución queda programada a largo plazo”.

Entendemos que son ejemplos significativos de la esa primera característica que otorgamos al documento.

También debemos resaltar la vinculación temporal del Plan Director. Contiene un cuadro con el inventario, caracterización y programación temporal de ejecución de las acciones que determina, como ya vimos, la prioridad en su ejecución por parte de los agentes obligados de suerte tal que la vinculación se programa con la ejecución en momentos prefijados que determinan que, efectivamente, su determinación no constituye una mera voluntad programática sino un verdadero instrumento de actuación con la afectación que hemos expresado. Vinculación temporal que ya está produciendo sus efectos si observamos detenidamente las fichas y sus fechas de implantación y ejecución.

Por último, no se debe desdeñar la vinculación del Plan Director. No es cierto, como se puede deducir del escrito de contestación, que las acciones quedan sujetas a voluntades políticas que deben irse traduciendo a lo largo del tiempo por los órgano directivos con competencia para ejecutarlo. Si observamos las fichas podemos destacar que, desde la organización y coordinación hasta la formulación de las acciones de planeamiento, se embarca tanto a las Direcciones Generales como a las Áreas correspondientes y esa actuación se programa tanto en ejecución del Plan de Gobierno para los años 2015 a 2019 como para el futuro y tal es así que en el año 2018 se prevén aprobaciones iniciales de modificaciones del planeamiento para suelos en desarrollo de suerte tal que esa vinculación obliga a impedir la continuación de los desarrollos ya previstos o en ejecución. Por ejemplo, sin ser exhaustivos, en el UZPp 2.03 “Los Ahijones” para el año 2018 se prevé “la definición de la ordenación y sus etapas de ejecución se ajustarán a los dos programas de producción de suelo establecidos para este ámbito, P1 2022-2030 y P2 2031-2039, Definidos por la NEDSE, con una producción estimada de 8.200 viviendas en el P1 y de 8.300 en el P2. Se realizará una nueva división en etapas de la nueva ordenación resultante acorde a los programas de suelo (P1 y P2) prevista que se recogerá en la adaptación del Convenio de Gestión y Ejecución del Sector” cuando dicho Sector contaba con Plan Parcial, aprobado definitivamente en el año 2005, la Junta de Compensación se había constituido el 23 de noviembre de 2006 y el proyecto de urbanización se aprobó definitivamente el 4 de enero de 2007. O, el UZPp 2.04 “Los Berrocales”, para el que se prevé en el año 2018 la aprobación

inicial de la modificación pormenorizada, alterando su ordenación, número de viviendas y etapas de ejecución cuando en el ámbito existe un Plan Parcial aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 28 de marzo del 2007, la Revisión del 2013 respecto de este ámbito, Tomo XVII-A, estableció su ordenación pormenorizada y la Junta de Compensación constituida está urbanizando.

**E.-** No cabe efectuar una lectura parcial del instrumento impugnado en la que su verdadera dimensión quede diluida en las sucesivas fases temporales de ejecución ya que ello supondría dar cobertura a una alteración del modelo territorial mediante instrumentos inadecuados en cuanto a la razón de origen que sirve de fundamento a su implantación. No consiste en desmembrar el documento por zonas afectadas. Es un documento en conjunto que afecta a diversos ámbitos y que constituye el colofón del Desarrollo del Sureste previsto en el Pacto contra la especulación y por el Derecho a la Ciudad", suscrito en abril de 2015 con la finalidad de defender el territorio y detener la extensión de la urbanización, y que se recogió de forma previa e implícita en el "Acuerdo de investidura entre Ahora Madrid y el Partido Socialista de Madrid, de 12 de junio de 2015" y en el "Plan de Gobierno 2015-2019", según reza la "Introducción" al mismo.

Señala el Ayuntamiento con profusión dialéctica que no es un instrumento de planeamiento y que ello se evidencia en el propio contenido del Plan por mor de la remisión a la tramitación de los futuros instrumentos de planeamiento necesarios para que dicha estrategia pueda llevarse a cabo, pero si hemos venido sosteniendo, y así se deduce de la Memoria y de las fichas de actuación en los términos que hemos ido recogiendo, que se cambia el modelo territorial previsto en el documento de Revisión del año 2013 viabilizar los instrumentos de desarrollo previstos en el Plan Director supondría validar una quiebra de dicho modelo a través de un mecanismo inadecuado y contrario a las disposiciones legales que determinan, según el ejercicio de competencias ya anunciadas, la forma en que dicha alteración debe llevarse a cabo. Conviene explicar este axioma.

Partiendo de los propios términos de la proposición consistorial, si el documento constituye una estrategia territorial y esa estrategia es la base de los posteriores documentos que han de emanar de los correspondientes órganos en aplicación de la misma, la motivación de éstos se constituirá en base a aquella que, como indicamos, afecta a un modelo territorial, económico, ambiental y productivo que se pretende sustituir no parcialmente sino en su integridad por lo que el instrumento, en su base, no se define exclusivamente sobre el concreto ámbito sino como resultado de ese modelo y ello no se puede construir sobre Modificaciones Puntuales o nuevos Planes Parciales que sustituyan a los recogidos en la Revisión de 2013 o con modificaciones en los sistemas de ejecución que, ya aprobados, resulten contrarios a dicha Memoria por lo que desvincular en el tiempo dichas actuaciones, como se pretende por el Ayuntamiento, supondría dar cobertura legal a instrumentos de planeamiento que resultarían, por sí mismos, ineficaces para lograr dicho resultado de conjunto si no van precedidos de una Revisión del modelo territorial en los términos previstos en el artículo 68.2 de la LSCM01. Esa es la verdadera finalidad del "Plan Director". Se introduce en el ordenamiento jurídico urbanístico de manera novedosa una figura vinculante sustrayéndola de cualquier control previo pero que servirá de garantía legal a futuras disposiciones en las que el control de la Comunidad, según las competencias ya reseñadas, no estará previsto o quedará limitado al alcance territorial parcial que recojan esos nuevos instrumentos.

Y hablamos de Revisión porque la finalidad y el resultado del Plan impugnado no es otra que la sustitución parcial de un documento elaborado con la finalidad de completar el desarrollo territorial previsto por el Plan de 1997 y, siguiendo la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (casación 3146/2009), partiendo de la diferenciación entre las nociones de revisión y modificación de planeamiento, en determinados casos la acumulación y suma de alteraciones llevadas a cabo -que aisladamente consideradas constituirían supuestos de modificación-, apreciados en su conjunto deben ser entendidos, como aquí ocurre, como revisiones encubiertas, porque alteran y en ocasiones defraudan el esquema o modelo urbanístico previamente adoptado que, en definitiva, es lo que se pretende con el denominado "Plan Director" aun cuando se quiera derivar en futuras actuaciones.

Conviene recordar que del art. 68 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid resulta que la revisión está prevista para la adopción de nuevos criterios que exijan su reconsideración global y supongan, en consecuencia, la formulación completa del correspondiente plan, teniendo tal consideración las alteraciones que afecten a la coherencia conjunta de la ordenación desde la escala y el alcance propio del instrumento de que se trate y, en todo caso, las que varíen la clasificación del suelo o disminuyan las superficies reservadas a espacios libres públicos y el Acuerdo municipal implica una modificación sustancial y encubierta del Plan General constitutiva de una auténtica Revisión del mismo, que no es delegable en el Ayuntamiento ni le había sido delegada, lo que, por otra parte, en nada afecta a la autonomía municipal que el Ayuntamiento sólo ostenta dentro de la legalidad que, claramente, supera, con su intención y aprobación con quebra, clara, del procedimiento legalmente establecido en la LSCM01 para alcanzar dicho fin, eludiendo el cumplimiento de trámites esenciales e informes que servirían de sustento a dicho modelo, por lo que, como ya anunciamos al principio, procederá la íntegra estimación del presente recurso y decretar la nulidad del Plan Director al amparo del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**SÉPTIMO.-** Establece el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción que en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En el caso de autos procede la condena en costas de la parte demandada que ha visto rechazada sus pretensiones sin que concurra motivo para su no imposición.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, de los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de dos mil euros (2.000 €) por los honorarios de Letrado y procurador, más la cantidad de IVA correspondiente a dichas cantidades, y ello en función de la índole del litigio y la actividad desplegada por las partes.

**VISTOS.-** los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

Que ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil Metrovacesa SA contra el Acuerdo de 25 de enero 2018 dictado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprobaba el Plan Director de la Nueva Estrategia de Desarrollo del Sureste cuya nulidad declaramos.

Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte demandada en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

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. 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 2414-0000-93-0457-18 (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 2414-0000-93-0457-18 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

En su momento, devuélvase el expediente administrativo al departamento de su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.