



Roj: **STS 733/2021 - ECLI:ES:TS:2021:733**

Id Cendoj: **28079130052021100047**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **16/02/2021**

Nº de Recurso: **8387/2019**

Nº de Resolución: **205/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 9271/2019,**  
**ATS 2601/2020,**  
**STS 733/2021,**  
**AATS 3948/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 205/2021**

Fecha de sentencia: 16/02/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8387/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/02/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8387/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 205/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente



D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 16 de febrero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 8387/2019 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE MADRID, defendido y representado por el Letrado D. Ildefonso Madroñero Peloché y por la mercantil "Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid", representada por la procuradora D<sup>a</sup>. Teresa Infante Ruiz, bajo la dirección letrada de D. Javier Martín-Merino y Bernardos contra la sentencia nº 528/19, de 17 de septiembre, estimatoria parcial del procedimiento ordinario nº 320/16 interpuesto por la representación procesal de D. Cesareo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 27 de noviembre de 2015, publicado en el BOCAM nº 3, de 5 de enero de 2016, que aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.09 "TPA RAIMUNDO FERNÁNDEZ VILLAVERDE". Ha comparecido como parte recurrida D. Cesareo, representado por la procuradora D.<sup>a</sup> Elena Gutiérrez Pertejo y defendido por el letrado D.<sup>a</sup> Matías González Coronas.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia nº 528/19, de 17 de septiembre, estimatoria parcial del procedimiento ordinario nº 320/16 interpuesto por la representación procesal de D. Cesareo contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 27 de noviembre de 2015, publicado en el BOCAM nº 3, de 5 de enero de 2016, que aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.09 "TPA RAIMUNDO FERNÁNDEZ VILLAVERDE", Distrito de Chamberí, promovido por Residencial Maravillas, Sociedad Cooperativa Madrid, declarando la nulidad de pleno derecho de dicho instrumento urbanístico, con las consecuencias inherentes a tal declaración.

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Por la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid y de la entidad Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid se prepararon sendos recursos de casación contra la mencionada sentencia en el que, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunció las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales, justificando su relevancia en el fallo de la resolución que se pretende recurrir:

Por el Ayuntamiento de Madrid:

· Se infringe el artículo 11 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y el punto 5 del artículo 15 del RDL 2/2008. Hoy recogido en el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

\* Se infringe el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio (vigente a la fecha de la aprobación inicial del expediente), hoy recogido en el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, en su relación con el artículo 18.2.

\* Infringe la jurisprudencia del Tribunal Supremo fijada en la Sentencia de 30 de octubre de 2018 en relación a los distintos tipos de actuaciones de transformación urbanística.

\* Infringe, asimismo, la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, vigente en el momento de la aprobación inicial del Plan Parcial de Reforma Interior.

Por RESIDENCIAL MARAVILLAS SOCIEDAD COOPERATIVA MADRID:

\* Infracción de los artículos 7 y 18, así como de la Disposición transitoria primera del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y de la jurisprudencia interpretativa de los preceptos de dicha norma.

\* Infracción del art. 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.



Como supuestos de interés casacional se invocó el art. 88.3.c) LJCA, cuando la sentencia declare nula una disposición de carácter general, salvo que esta, con toda evidencia, carezca de trascendencia suficiente. El art. 88.2.b) LJCA, sienta una doctrina sobre dichas normas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales. El art. 88.2.c) LJCA, afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso. El art. 88.2.g) LJCA, resuelva un proceso en el que se impugna, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.

#### **TERCERO. Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 4 de diciembre de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 11 de mayo de 2020, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 8387/2019 preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid y de RESIDENCIAL MARAVILLAS SOCIEDAD COOPERATIVA frente a la sentencia nº 528/19 -17 de septiembre- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatoria parcial del procedimiento ordinario nº 320/16 interpuesto por la representación procesal de D. Cesareo frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 27 de noviembre de 2015, publicado en el BOCAM nº 3 de 5 de enero de 2016, que aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.09 "TPA RAIMUNDO FERNÁNDEZ VILLAVERDE", Distrito de Chamberí, promovido por Residencial Maravillas, Sociedad Cooperativa Madrid.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

\* Determinar los supuestos en los que un plan debe incorporar una reserva de suelo para viviendas de protección oficial y si en un supuesto de Plan Parcial de Reforma interior tal requisito resulta exigible.

\* Determinar los supuestos en los que resulta exigible la incorporación a un Plan del Informe de Sostenibilidad Económica y si dicho requisito puede entenderse cumplido con el Estudio Económico-Financiero.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes:

\* El artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

\* El art. 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<... dicte nueva Sentencia por la que:

1º) con estimación del presente recurso de casación se anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida;

2º) como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, el Tribunal Supremo se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de instancia, y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia;

3º) y, en consecuencia, desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Cesareo, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 27 de noviembre de 2015, que aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 07.09 "TPA RAIMUNDO FERNÁNDEZ



VILLAVERDE", Distrito de Chamberí, promovido por Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid, (Expediente NUM000 ) publicado en el BOCAM nº 3 de 5 de enero de 2016, y declare la conformidad a Derecho del citado Acuerdo recurrido, con imposición también de las costas de la instancia a la parte recurrente.>>

Por la mercantil "Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid" se presentó escrito de interposición del recurso en el que suplica a la Sala: <<[...] continuando el procedimiento en todos sus trámites y dictando sentencia por la que, con estimación del recurso interpuesto, acuerde la anulación total de la sentencia impugnada.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a la representación procesal de D. Cesareo presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<[...] en su momento, previos los trámites procedimentales de rigor, dicte sentencia por la que declare la nulidad del Recurso de Casación objeto del recurso.>>

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 2 de febrero de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso y fundamento.**

Se interponen sendos recurso de casación acumulados 8387/2019 por el Ayuntamiento de Madrid y por la mercantil "Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid", contra la sentencia 528/2019, de 17 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo 320/2016, que había sido promovido por Don Cesareo , en impugnación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de ésta Capital, adoptado en su sesión de 27 de noviembre de 2015, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, número 3, de 5 de enero de 2016, por el que se aprobaba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento 07.09, "TPA Raimundo Fernández Villaverde", del Distrito de Chamberí, de la mencionada Ciudad, que había sido promovido por la antes mencionada mercantil.

La sentencia de instancia, estimando en parte el recurso, declara la nulidad de pleno derecho del mencionado instrumento del planeamiento, con las consecuencias inherentes a dicha declaración.

Las razones que se contienen en la sentencia del Tribunal territorial en fundamento de dicha declaración, se contienen, en lo que trasciende al presente recurso de casación, en los fundamentos octavo a undécimo, en los que, tras reseñar exhaustivamente el contenido y naturaleza del mencionado instrumento del planeamiento, la normativa aplicable y los trámites más relevantes de su aprobación, se razona:

"[...] Reconoce la parte actora que en el presente PPRI se contiene (anexo v) un informe de "sostenibilidad económica". En el mismo se destaca como su objeto, por un lado la cuantificación económica aproximada de los costes de urbanización inherentes a la ejecución del desarrollo urbanístico proyectado en el planeamiento pormenorizado, y, por otro, el análisis de la viabilidad económica y financiera del referido desarrollo urbanístico." En definitiva, se trata de analizar las circunstancias de carácter económicas en las que se plantea el desarrollo del Plan Parcial de Reforma interior A.P.R. 07.09 "TPA RAIMUNDO FDEZ VILLAVERDE", a fin de establecer la viabilidad económica de la promoción y ejecución de sus previsiones de urbanización y edificación". Todo ello respondiendo a las exigencias de los artículos 55.2 del Reglamento de Planeamiento, y 97 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM), en relación con el 45.1 de dicho reglamento y 49 y 99.2 de esa ley.

"Como arriba se adelantó, la parte actora sólo ataca dicho informe en cuanto que a su entender no da cumplimiento al contenido mínimo exigido por el artículo 11 de la Ley 8/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y el punto 4 del artículo 15 del RDL 2/2008, derogados ambos por el RDL 7/2015, si bien éste, como señala la parte, en su artículo 22 puntos 4 y 5, arriba transcritos, exige, respecto a la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos; y con relación a la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del



deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.

"En el citado informe de "sostenibilidad económica" del PPRI, en su punto 4 .1- OBRAS DE URBANIZACIÓN, y siguientes, se recoge:...

"En este caso, a criterio de esta Sala, se estaría dando cumplimiento al punto 4 del artículo 22, más cuando existe un informe de la Subdirección General de Elaboración y Gestión del Presupuesto, Dirección General de Hacienda, del Área de Gobierno de Economía y Hacienda, de 31 de julio de 2015, terminando:

""Por todo ello cabe concluir que el Plan Parcial de Reforma Interior que se plantea no arroja nuevos gastos que deban tenerse en cuenta en los Presupuestos del Ayuntamiento de Madrid. Por el contrario, como ya se ha señalado, el Plan Parcial propuesto si presenta ingresos que deberán considerarse en el Presupuesto en el momento en el que se proceda a hacer efectiva la monetización de la cesión de suelo. Finalmente, y en consecuencia de lo señalado, esta operación no afecta a las limitaciones legales establecidas por la de la Ley Organica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LO 2/2012, de 27 de abril)".

"Frente al dictamen pericial de la codemandada, elaborado por el Arquitecto Menéndez-Mora, que lo ratificó ante esta Sala, en el sentido de que con el citado informe se acredita la sostenibilidad económica de la actuación en tal concreto punto, la parte actora sólo se ha limitado de forma genérica a considerar que el mismo no se ajusta a lo preceptuado en ese punto 4 del artículo 22, pero no concreta ni singulariza en qué aspecto de dicha norma se ha producido, sobre todo cuando existe ese informe con el reflejado contenido y su valoración en el informe pericial de contrario.

"Sin embargo, la recurrente, como se adelantó, añade que el informe vulnera la normativa vigente por entender que no recoge la garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano.

"Efectivamente, en el reiterado Informe de sostenibilidad económica, y en tal sentido tampoco lo refuta el perito de parte, no se contiene una memoria que asegure la viabilidad económica del PPRI, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación ( punto 5 del citado artículo 22 del RDL 7/2015).

"El contenido del informe es, esencialmente, el que se ha expuesto de forma resumida en lo que interesa al caso. Se está en el caso de una cooperativa y en dicho documento recoge expresamente la repercusión de las cargas previsibles de urbanización respecto de la edificabilidad urbanística (43.89€/m<sup>2</sup>), concluyendo que la ejecución y promoción del desarrollo urbanístico proyectado resultan económicamente viables. Pero en ningún caso se valora la rentabilidad económica de la nueva urbanización, pues ni siquiera se recoge una previsión de los ingresos por la venta de los pisos o de otro tipo, a fin de poder determinar su viabilidad económica en esos términos legales. No basta con decir de forma genérica que ese instrumento es económicamente viable, porque no se sabe cómo se llega a dicha conclusión si previamente no se valoran los ingresos frente a esas cargas de la edificabilidad urbanística, que sí se han valorado y deducido. En consecuencia, el citado motivo de nulidad ha de prosperar.

[...]

*" La resolución del presente motivo exige con carácter primero y determinante decidir si el plan parcial de reforma interior del citado APR 07.09 "TPA RAIMUNDO FERNÁNDEZ VILLAVERDE", en el ámbito territorial de la parcela situada en el nº 50 de esa calle, con la delimitación de las calles arriba descrita, constituye una transformación urbanística en los términos y requisitos del artículo 7.1 , a), 2, del vigente RDL 7/2015 . En caso de que así lo fuera, dicho instrumento debería cumplir con la exigencia legal de destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial con reserva, en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección oficial, tal establece el artículo 20.1, b) de dicha norma , y que su disposición transitoria primera la mantiene a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo , en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.*

"En la propia memoria y en la pericial de parte (codemandada), se habla textualmente de que el PPRI impugnado lleva a cabo una "transformación urbanística". Se ha de reiterar lo expuesto en el fundamento sexto, tal se recoge en la memoria del PPRI y en el propio informe técnico- jurídico del ayuntamiento demandado arriba indicado, de que el presente APR se desarrolla por medio de un plan parcial de reforma interior del artículo 47.2 de la LSM, que se prevé para cuando en un suelo urbano no consolidado se realicen operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas, que es similar, a criterio de esta Sección, a la transformación urbanística del artículo 7.1, a) 2, del RDL 7/2015.



"Ciertamente, la ficha del PGOUN de 1997 preveía como instrumento de desarrollo el más humilde de los instrumentos urbanísticos: el estudio de detalle. Lo cual colisiona en principio con el literal del artículo 3.2.11, Ámbito y características (N- 1), de las NNUU, que remite la ordenación pormenorizada del suelo a la redacción posterior de un planeamiento de desarrollo que particularice los objetivos que el Plan General le fija, lo que supera con creces la función de un estudio de detalle, que en ningún caso puede hacer esa pormenorización. También la ficha incluía un cambio de un uso urbanístico público (infraestructura dotacional de una Administración pública) a uno privado: residencial con una edificabilidad de la que resultarían más de 300 viviendas en esa parcela (en el informe del Canal de Isabel II se habla de 450 viviendas), con una estructura de viales en su interior no vinculante, no así el suelo a ceder para zona verde y otras finalidades. Todo ello en el marco de una normativa urbanística obsoleta y con vulneración de la indicada disposición transitoria de la LSM que obliga a los PGOU a adaptarse a la misma.

"Lo anterior supone la existencia en ese ámbito de un nuevo escenario urbano con más de 1.000 residentes, con la consecuencia del aumento de población en una zona de Madrid (entre Cuatro Caminos, el eje denominado Las Rondas y la Prolongación de la Castellana), en el Barrio de Chamberí, situación urbanística totalmente diferente a la anteriormente existente y en un marco legal también distinto. De ahí que se trate de una reurbanización o reforma de la urbanización, aunque existiera ya una parcela apta para la edificación, con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, y conectada funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística, en ese caso de ese uso vinculado a una instalación militar con 14 viviendas. Pero actualmente, como ya se ha dicho, el instrumento legalmente previsto por el legislador autonómico de 2001 para tal desarrollo es el plan parcial de reforma interior, en un plan general de 1997 que en este caso, en tanto que no se ha adaptado a esa nueva norma, mantenía esas APR con dichas condiciones, que en su ejecución con la nueva legislación vigente cuando ya han transcurrido más de veinte años desde la aprobación de ese instrumento de carácter superior, supone, se reitera, que se esté en el caso de un nuevo desarrollo urbanístico en la forma de una reurbanización o reforma de la urbanización en tanto transformación urbanística del artículo 7.1, a), 2, del RDL 7/2015. Además, este ámbito del PPRI ha de estar dotado de dichas infraestructuras y dotaciones públicas en relación directa con las necesidades del área homogénea a la que pertenece a tenor de la ley del suelo autonómica que crea tal figura y según los preceptos de la misma arriba reseñados.

"En esta misma línea esta Sala se pronunció en las siguientes áreas de planeamiento remitido: APR 08.03 Prolongación de la Castellana del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (sentencia de 8 de junio de 2017, recurso 1276/2011), Área de Planeamiento Remitido 02.21 "Mahou-Vicente Calderón" (sentencia de 30 de mayo de 2016, recurso 629/2015), y Área de Planeamiento Remitido 06.02 "Paseo de la Dirección" (sentencia de 13 de mayo de 2016, recurso 676/2015). En los tres casos esas APR se ejecutaron por PPRI, en zonas con tejido urbano, si bien eran operaciones mayores que la presente y se extendían a varias parcelas. Pero es que el citado artículo 7 del RDL 7/2015 prevé la transformación urbanística en una sola parcela siempre que se esté, como es el presente caso, en una reurbanización o nueva urbanización, además con un claro y absoluto cambio de escenario urbanístico con repercusiones en todo el área homogénea del ámbito en cuestión, dado que se pierde una infraestructura dotacional de una administración pública y se sustituye por un uso residencial con más de 1000 personas, se reitera.

"Todo lo cual determina las consecuencias legales en lo que se refiere a la obligación impuesta por el artículo 20.1,b) de dicho RDL 7/2015 de Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Concluyendo en el siguiente párrafo que esa reserva será del 10% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, que corrobora lo expuesto de que constituye esa transformación urbanística que ejecuta el presente PPRI, el cual, contrariando a ese precepto, no ha establecido tal reserva en los términos de dicha norma. Por todo ello, se ha de estimar este motivo de impugnación.

"[...] La admisión del motivo de impugnación articulado por el recurrente, relativo a la omisión por parte del plan parcial de reforma interior de la reserva de suelo necesaria destinada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública impuesta por la legislación vigente aplicable, así como el de la omisión de informe de sostenibilidad económica en los términos exigidos legalmente, determinan la nulidad de dicho instrumento urbanístico, dado que se trata de una disposición de carácter general ( artículo 62. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre Legislación citadaLRJAP art. 62.2 , vigente en la fecha en que se aprueba definitivamente el presente plan, actual artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre Legislación citadaLPAC art. 47.2 ). Y ello con estimación parcial del recurso pues se desestima el resto de motivos de impugnación."



A la vista de la decisión y fundamentación de la sentencia de instancia, se preparan sendos recursos de casación, tanto por el Ayuntamiento de Madrid como por la mercantil antes mencionada como promotora del PPRI, siendo admitidos a trámite ambos recursos por auto de esta misma Sala Tercera del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2020, en el que se declara que las cuestiones que suscitan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es determinar, en primer lugar, "los supuestos en los que un plan debe incorporar una reserva de suelo para viviendas de protección oficial y si en un supuesto de Plan Parcial de Reforma interior tal requisito resulta exigible", así mismo y, en segundo lugar, "los supuestos en los que resulta exigible la incorporación a un Plan del Informe de Sostenibilidad Económica y si dicho requisito puede entenderse cumplido con el Estudio Económico-Financiero." A esos efectos se consideran que los preceptos que deben ser objeto de interpretación son, entre otros que se consideren procedentes, los artículos 14 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS), así como los artículos 7 y 22.5º del TRLS aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que sustituye al anterior.

En su escrito de interposición se aduce por la defensa del Ayuntamiento de Madrid, en relación con la primera cuestión que se suscita en orden a la ausencia de reserva de suelo para viviendas de promoción pública, que la Sala de instancia vulnera el mencionado artículo 14 del TRLS 2008, por cuanto se desconoce el "alcance estructurante" de la actuación que no puede ser impuesta por un Plan Parcial, como es el caso el autos, sino que debe venir establecida en el Plan General, como sucede en el caso de Madrid, por lo que se vulneraría el principio de jerarquía normativa. En ese mismo sentido se afirma que la sentencia recurrida establece una equiparación errónea entre actuaciones de urbanización cuando se trata de suelo urbano no consolidado, lo cual se considera contrario a lo declarado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, considerándose por la defensa municipal que si bien el suelo de la actuación estaba considerado como urbano no consolidado, el Plan Parcial aprobado no hace sino seguir las previsiones ya establecidas en el Plan General de 1997, cuando no existía dicha obligación de tales reservas de suelo para viviendas de promoción pública. En tercer lugar se aduce que la Sala de instancia confunde la actuación de urbanización con una modificación del uso de los terrenos, cuando lo decisivo para dicha clasificación es la acción de urbanización integral ya contemplada en el planeamiento general al que se da cumplimiento con el PPRI, por lo que ha de entenderse como una actuación de dotaciones; no hay, a juicio de la defensa municipal una actuación urbanizadora integral del suelo, sino ejecución del planeamiento ya previsto en el Plan General, como lo pone de manifiesto que no se delimita un nuevo ámbito, sino que se corresponde con las previsiones de aquel planeamiento.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones suscitadas en el recurso, referida a la necesidad de contar el PPRI aprobado de un informe sobre sostenibilidad económica, que se considera por la sentencia recurrida que no se ha cumplimentado en el caso de autos, se aduce por la defensa municipal, que lo sostenido es la insuficiencia del informe emitido, reprochando la defensa municipal dicha declaración de insuficiencia, dado que, reiterando que se trata de una actuación dotacional, el informe emitido se adecua a las exigencias legales, dado que no se trata de un supuesto de nueva urbanización sino de mera ejecución de las exigencias ya establecidas en el planeamiento general.

Se termina por suplicar que se fije como doctrina la propuesta en relación con dicha argumentación, se estime el recurso de casación, casando la sentencia de instancia y, dictado otra en sustitución, se desestime el recurso originariamente interpuesto.

Por lo que se refiere al recurso de la mercantil promotora del PPRI impugnado se aduce en su escrito de interposición en relación a la primera cuestión suscita en el proceso, referida a la reserva de suelo para la promoción de viviendas de promoción pública, señala el devenir histórico de los terrenos afectados por el Plan impugnado desde sus previsiones en el Plan General de Madrid desde 1997, que determina pormenorizadamente las condiciones de desarrollo, por lo que cabe concluir que se trataba de una actuación de dotaciones y no de urbanización, porque se trata de incrementar las dotaciones públicas en un suelo, el de autos, clasificado como urbano no consolidado. No hay renovación de la urbanización sino mera ejecución de las previsiones del planeamiento general sin alteración o cambio de la ordenación. Se concluye de lo razonado que, si se trata de una actuación de dotaciones, no es necesaria la reserva de suelo para viviendas de promoción pública, como se sostiene en la sentencia recurrida.

En relación con la segunda de las cuestiones que se suscitan en el recurso, la referida a la necesidad del informe de sostenibilidad y viabilidad económica y financiera, se recuerda que el mismo consta emitido, argumentándose que el criterio de la Sala de instancia es exigir al mencionado informe un grado de detalles que es contrario a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, de la que se deja cita concreta.

Se termina por suplicar que se fije como doctrina la consecuente a las mencionadas argumentaciones, se estime el recurso de casación y, cansando la sentencia de instancia, se dicte nueva sentencia con desestimación del recurso originariamente interpuesto con confirmación del acuerdo plenario municipal



impugnado, no existir vicio de nulidad en la aprobación del Plan cuestionado o, en todo caso, que los efectos de la nulidad que pudiera declararse se limiten a las determinaciones concretas a que afecten las causas de nulidad y no a la eficacia de todo el planeamiento.

Ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo el recurrente en la instancia, Sr. Cesareo, que suplica su desestimación, por resultar procedentes los argumentos y decisión de la sentencia de instancia. En ese sentido se considera que no es cierto, como se afirma en los escritos de interposición, que el PPRI desarrolla una APR ya delimitada en el Plan General de 1997 sin alterar la ordenación pormenorizada, porque, conforme a la misma documentación del Plan, pretende esa ordenación pormenorizada, conclusión de la Sala de instancia que no puede alterarse en casación por constituir un presupuesto de hecho excluidos de este recurso. En ese mismo sentido se rechaza que los terrenos estuvieran clasificados como urbano consolidado y que, por tanto, no podría alterarse dicha clasificación imponiendo nuevos deberes, conclusión que ha sido matizada por la jurisprudencia de esta Sala Tercera, de la que se deja cita concreta, concluyendo que no puede rechazarse, como se pretende por las partes recurrentes, que la actuación deba considerarse como de dotación y no de urbanización. Y en relación con la cuestión referida a las objeciones que se contienen en la sentencia sobre la insuficiencia del informe de sostenibilidad económica, dada la valoración que de dicho documento se hace en la sentencia, debe mantenerse el criterio de la Sala de instancia por estar fundada en la valoración de las pruebas practicadas.

### **SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional. La exigencia de reserva de suelo para viviendas de promoción pública.**

El examen de la cuestión que en el presente recurso se ha delimitado como de interés casacional para la formación de la jurisprudencia, requiere alguna matización, a la vista de la delimitación que de ella se hace en el auto de admisión. En efecto, recordemos que el objeto de esa cuestión es doble, de una parte, determinar la necesidad de reserva de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública; de otro, si puede estimarse cumplida la exigencia del informe de sostenibilidad económica. Pero todo ello, según se delimita en el auto de admisión, referido de manera específica, porque es lo cuestionado en este proceso, a los Planes Parciales de Reforma Interior (PPRI), propios de la normativa autonómica de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, tales instrumentos del planeamiento constituyen una modalidad de los tradicionales planes de desarrollo urbanístico en la legislación tradicional de nuestro Derecho (sirva de ejemplo la regulación que al respecto se contienen en los Capítulos III y IV, del Título I, de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid), que se regulaban con todo detalle en las respectivas leyes estatales del suelo, no solo desde el punto de vista de su contenido y finalidad sino, por lo que ahora interesa, desde el punto de vista procedimental. Ese panorama se alteró de manera significativa, como es sabido, con la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, tras la cual se produce una situación de no poca confusión en cuanto a la legislación reguladora de los planes urbanísticos, y de la casi totalidad de la materia sectorial, a la que trató de poner fin la Ley 8/2007, del Suelo, que vino a poner orden en la confusa legislación, y lagunas legales, hasta entonces vigente, de tal forma que todos los detalles del planeamiento, tanto principal como de desarrollo, han quedado relegados a la normativa autonómica, con lo que ello comporta de estructurar dichos instrumentos del planeamiento de manera muy diversa, tanto desde el punto de vista material como formal, sin que al momento presente pueda establecerse reglas, siquiera sean generales, dada la diversidad de normativa y modelos de planificación, al menos cuando es necesario entrar en detalles sobre cuestiones tan específicas como son las que se suscitan en el presente recurso.

Y es que, en definitiva, la normativa estatal sobre la materia, promulgada al amparo del artículo 149.1º.1ª, está constituida por los Textos Refundidos de la Ley del Suelo (en adelante TRLS), que fue necesario promulgar tras la mencionada Ley de 2007, en concreto, el primero de ellos, el aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; que fue sustituido y derogado por el aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que vino a incorporar la normativa sectorial, con relevancia urbanística, promulgada por el Estado tras la promulgación del Texto de 2008 que, en cuanto legislación básica, se impone a la normativa autonómica sobre la materia.

En el caso de autos debemos hacer referencia al segundo de los mencionados Texto, porque es el que se considera acertadamente aplicable por la Sala de instancia al supuesto de autos, sin que se haga cuestión por las partes recurrentes; todo ello sin perjuicio, como después se verá, que en relación con la segunda de las cuestiones que se delimitan en ese proceso, sí existe una alteración en la regulación en uno y otro Texto.

Lo que se quiere decir con lo antes expuesto es que resultaría harto complejo determinar si las dos exigencias, tanto materiales (reservas de suelo) como formales (informe de sostenibilidad económica) que se delimitan en el auto de admisión, pueden vincularse a unos tan detallados instrumentos del planeamiento como son los clásicos Planes Parciales o planeamiento de desarrollo del planeamiento general, que la normativa estatal ni





contempla ni determina su contenido o tramitación, de tal forma que son las leyes autonómicas respectivas las que, con una tan amplia como variada potestad legislativa, han regulado estos específicos instrumentos de planificación de desarrollo, con la más variada tipología y régimen jurídico, que difícilmente pueden someterse a un estudio uniforme de materias tan concretas como las que aquí se suscitan. Pero es que, al margen de esa dificultad, es lo cierto que por tratarse de legislación autonómica, su interpretación queda bajo la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, por lo que queda extramuros de esta casación.

Las dificultades impuestas obligan a referir el debate de autos, no ya tanto a determinar si esos concretos PPRI de la normativa urbanística de la Comunidad de Madrid exigen los presupuestos que motivan la decisión de la Sala de instancia, que es soberana para interpretar el Derecho Autonómico; sino a considerar hasta donde alcanza la exigencia que impone la normativa estatal, que sí debe ser objeto de esta casación, tanto respecto de la reserva de suelo para viviendas, como las cuestiones referidas al informe sobre sostenibilidad económica, todo ello en relación a la aprobación del planeamiento.

Y no otra cosa, a la postre, hacen las misma parte procesales desde la instancia, en cuanto el debate procesal, como se ha visto anteriormente y pone de manifiesto la fundamentación de la sentencia que se revisa, se centra en esa normativa estatal y su vinculación a los instrumentos de la planificación, con independencia de su denominación, finalidad, contenido y procedimiento de ese planeamiento de desarrollo del planeamiento general, cuestiones propias de la normativa autonómica, cuyo examen, insistimos, excede de esta casación.

Delimitado el debate en la forma expuesta y centrándonos ahora en la exigencia de reserva de suelo para "viviendas protegidas", fue una de las importantes innovaciones que en el ámbito urbanístico estableció la Ley del Suelo de 2007, que en su Exposición de Motivos declaraba al respecto que "es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades."

Sobre esas previsiones se disponía en su artículo 10, referido a "los criterios básicos de utilización del suelo", que debían tomar en consideración las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, una serie de exigencias, entre las que se incluía en su párrafo b) la de "[D]estinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social."

Vinculado a las previsiones que imponía la Ley para la integración de la normativa sectorial, se promulga el TRLS de 2008, en cuyo artículo 16.1º.a), párrafo segundo, se imponía al planificador autonómico la exigencia de que se reservase suelo para "dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección", habiendo pasado la exigencia al actual artículo 18 del TRLS de 2015, sin alteración en su contenido. En relación con esa integración de la norma, como se razona en la sentencia de instancia, es importante destacar que ya el TRLS de 2008 establecía que esta reserva "se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, del Suelo..."

Ahora bien, la duda surge porque esa exigencia no se impone, en los mencionados preceptos, a todo tipo de instrumentos del planeamiento, principal o de desarrollo, es más, se independiza de la tipología de tales instrumentos porque la norma estatal vincula ese deber urbanístico a la incidencia de la planificación sobre el suelo, lo cual es más acorde a la exigencia que traía causa de la Ley del Suelo, de la que los Tres eran tributarios. Y así, los mencionados preceptos vinculan el deber de la reserva a las "actuaciones de urbanización... cuyo uso predominante sea el residencial".

Esa regulación remite el debate, como los mismos preceptos de ambos TRLS establecen, a la delimitación de las actuaciones de urbanización, que se delimitan en el artículo 7.1º.a) del TRLS [14.1º.a) del de 2008]. Y así



lo entienden las partes y la misma Sala de instancia, por más que las recurrentes no dejen de cuestionar la vinculación de la exigencia al planeamiento, como después se verá.

Merece la pena detenerse en la remisión que hace el mencionado artículo 18.1º.a) al artículo 7.1º.a), porque así como en los restantes deberes que impone aquel primer precepto para todas las actuaciones de urbanización, que se imponen de manera absoluta, esta concreta exigencia de reserva de suelo se limita a aquellas " cuyo uso predominante sea el residencial."

No ofrece, pues, en principio, grandes problemas determinar, conforme a los mencionados artículos, cuando deba imponerse la obligación de reserva de suelo para viviendas de promoción pública; lo será cuando se trate de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea residencial, bien se trate de primera urbanización, actuado sobre suelo rural; bien se trate de reformar o renovar la urbanización ya existente en suelo urbanizado, que son las dos modalidades de actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1º.a).

No obstante lo anterior, es lo cierto que no resulta en la práctica fácil esa delimitación, a la vista de los términos generales en que se formula la delimitación del concepto jurídico, por una parte y, de otra, la relevancia económica que subyace, lo que ha supuesto que haya accedido frecuentemente a los Tribunales de lo contencioso ese debate sobre tal delimitación a los casos concretos, como veremos y de lo que es buen ejemplo el presente proceso.

No ofrece dificultad cumplimentar la exigencia de la reserva de suelo para viviendas cuando se trate de una actuación de primera urbanización, ya que al actuar sobre el suelo rural, al que se le asigna, con la transformación, un aprovechamiento ex novo, fácil es excluir los terrenos para estas reservas de dicho aprovechamiento patrimonializable; a fin de cuentas, una carga más de dicha transformación; en palabras del mencionado artículo 7.1º.a).1ª " suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística"; y entre esas dotaciones entraría esa reserva de suelo.

Pero el deber de cesión de suelo para viviendas se complica cuando la reserva ha de hacerse en actuaciones de urbanización por reforma o renovación del suelo ya urbanizado, en el que, en principio, el aprovechamiento ya está patrimonializado, lo que supone excluirse de él dicha reserva, como un deber de los propietarios del terreno.

No es el momento de adentrarnos en esa posibilidad aunque si ha de recordar, en contra de lo que se alega por la defensa de la mercantil promotora del PPRI en su escrito de interposición del recurso, que si bien la jurisprudencia, en la legislación anterior a la Ley de 2007, había venido sosteniendo que a los propietarios del suelo ya urbano, en terminología de la época, hoy urbanizado, no se le podían imponer nuevos deberes urbanísticos, ni aun en los supuestos de reforma o renovación de la urbanización existente; es lo cierto que ese criterio era contrario a la misma filosofía de la Ley de 2007 y nuestra jurisprudencia se ha adoptado a ella, en el sentido de que, habiendo prescindido la legislación básica de las categorías del suelo y atender a las actuaciones de transformación y urbanización, es admisible la imposición de nuevos deberes, como se deja constancia, con abundante argumentación y cita jurisprudencial, en nuestra sentencia 1563/2018, de 30 de octubre, dictada en el recurso de casación 6090/2017 (ECLI:ES:TS:2018:3779). Y así se declara en la mencionada sentencia: " A partir de esta nueva normativa, es posible adaptar nuestro tradicional criterio, dado que en la nueva regulación, y tal y como establece el art. 18, los deberes de los propietarios aparecen vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias, de forma tal que los mismos se vinculan a dichas actuaciones y en el caso que nos ocupa a la existencia de un verdadero y justificado proyecto de renovación, regeneración o rehabilitación urbana, que ha de estar suficientemente motivado y justificado.

"Es posible, en consecuencia, que el planificador decida actuar sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas..."

Una consecuencia directa de esa nueva concepción de la actividad urbanística impuesta por la Ley de 2007 que, como recuerda la mencionada sentencia, fue confirmada por el Tribunal Constitucional (sentencia 148/2012, de 5 de julio; ECLI:ES:TC:2012:148), es que pueden acometerse tanto si el suelo urbano esté consolidado o no, categorías de la clasificación del suelo que desconoce la propia Ley de 2007 con carácter general y que fue instaurada por la normativa autonómica.

De ahí que haya de rechazarse toda la argumentación que se contiene en los escritos de interposición, de vincular la reserva de suelo al suelo no consolidado. Y en este sentido, no estaría de más recordar lo que, en esa línea jurisprudencial, declaramos en nuestra sentencia 1345/2017, de 20 de julio, dictada en el recurso de casación 2168/2016 (ECLI:ES:TS:2017:2971): "Los antiguos —y autonómicos— conceptos de SUC



y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad —quizá sin romperla como ciudad compacta—, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate."

Ahora bien, la dificultad de delimitar las actuaciones de urbanización por reforma o renovación del suelo urbanizado con uso predominante residencial, que es a las que se impone la carga de la reserva de suelo para viviendas, no lo es en relación a las actuaciones de esa naturaleza de primera urbanización, como ya se dijo, en las que resulta ociosa la distinción porque en ellas se impone ese deber. El debate y su complejidad son bien diferentes, como pone de manifiesto el debate de autos.

Nos referimos a que las actuaciones de urbanización son una de las dos modalidades de actuaciones de transformaciones urbanísticas que se recogen en el artículo 7 del TRLS, el cual incluye como tales, además de las de urbanización, las de dotación, lo que obliga a delimitarlas, porque adquiere relevancia para el debate de autos en cuanto, como ya hemos dicho, la reserva de suelo para viviendas solo se impone a aquellas primeras, no a las actuaciones de dotación, de ahí la relevancia y la polémica en esa distinción, que está dificultada porque la de dotación se producen también en suelo urbanizado, también sin distinción entre suelo urbano consolidado o no.

Bien es verdad que el propio Legislador no da pautas para interpretar los preceptos en aras a esa distinción, porque delimita en términos de extrema vaguedad qué ha de considerarse como actuaciones dotación, que las refiere a " *las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado*". Es decir, su única finalidad no es la de afectar a la urbanización ya existente, sino simplemente incrementar las dotaciones públicas, esto es, la finalidad es dotar a un determinada zona del suelo urbanizado de los servicios que comporta la actividad urbanizadora (sistemas viarios, comunicaciones, dotacionales, equipamientos, espacios libres, etc.), servicios que, por tratarse de suelo urbanizado, ya existen, por lo que la finalidad de las actuaciones de equipamiento es la de su incremento, como se dispone en el precepto.

Como con significativa expresividad dijimos en la sentencia antes citada de 2017 "la reforma o renovación (Actuación de urbanización) es "hacer ciudad" —cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (Actuación de dotación) es "mejorar ciudad", con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una "ciudad diferente", mientras que la actuación de dotación consigue una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia."

Ahora bien, si desde el punto de vista teórico es fácil la distinción entre una y otra actuación, actuación de transformación urbanística de urbanización por reforma o renovación y actuación de transformación urbanística de dotación, no lo es cuando se desciende a las situaciones reales. En efecto, la realidad demuestra que las actuaciones desplegadas por las Administraciones sobre el suelo urbanizado, difícilmente se limitan a la reforma o renovación de la urbanización ya existente o, alternativamente, a una ampliación de dotaciones; más complejo surge el debate cuando se trata de actuaciones de urbanización, porque cuando se trata de las de dotación, la diferenciación se simplifica.

En efecto, si la finalidad de la actuación de dotación es la de incrementar los servicios urbanísticos que, por pura lógica, deben estar devaluados en la zona en que se actúa para " *reajustar su proporción*", en palabras del precepto; es lo cierto que en toda actuación de reforma o renovación de la urbanización, en cuanto ese plus de la actuación comporta un aumento de las dotaciones o, si se quiere, la alteración de la urbanización ya existente con su reforma o renovación, es difícil que no comporte nuevas dotaciones.

Lo que se quiere decir es que es difícil pensar en una actuación urbanizadora de reforma o renovación que, a su vez, no comporte nuevas dotaciones, porque la reforma o renovación comporta —es difícil pensar otra cosa—, un aumento de dotaciones; pero no por ello puede pensarse que se trata de una actuación de dotación, porque para que así fuera, esas dotaciones han de ser exclusivas, ya que si están al servicio de una reforma o renovación de la urbanización, no pueden considerarse como tales; aun cuando tales dotaciones pudieran exceder —sería difícil apreciarlo— de las que les pudieran ser imputadas a los concretos terrenos a que afecta la reforma o renovación.

Por traer a este debate objetivo el caso de autos, es impensable que la reforma de una parcela de 14.560 m<sup>2</sup> que con el PPRI asume una edificabilidad de más de 54.225 m<sup>2</sup>, pasando de 16 viviendas a más de 400 no requiera nuevas dotaciones y, como se deja constancia en la sentencia, reserva de espacios libres, viarios, etc.; pero no por ello puede concluirse que esas dotaciones convierten la actuación como de esa naturaleza; primero, porque su finalidad no es incrementar dotaciones, servicios públicos, en esos terrenos (APR) para un pretendido reajuste de los mismos que nunca se invocan; segundo, porque esos servicios vienen impuestos precisamente por la transformación de la actuación de urbanización comporta con la reforma.



Esos razonamientos sirven para rechazar la pretensión de las partes recurrentes en casación de excluir la exigencia de la reserva de suelo para viviendas por el hecho de que se trata de una actuación de dotación como, con evidentes y exhaustivos argumentos sobre las circunstancias de la ordenación, concluyó la Sala de instancia, cuyo criterio este Tribunal comparte y ratifica.

Pero dando, un paso más en el debate suscitado, a la vista de los argumentos que se contienen en los respectivos escritos de interposición del recurso de casación y lo delimitado de manera implícita en el auto de admisión, deberá concluirse que la exigencia de la reserva de suelo para viviendas, se independiza del concreto instrumento del planeamiento a través del cual se lleve a cabo, a tenor de la tipología de planes que contemple la legislación urbanística autonómica, porque esos efectos de las actuaciones de urbanización constituyen, como se dispone en el artículo 18, el estatuto básico que debe respetar dicha norma autonómica, en lo que se refiere al obligación de reserva de suelo.

Para no hacer excesivamente difuso el debate de autos, interesa delimitar el concepto de actuación de urbanización de reforma o renovación por instrumentos del planeamiento de desarrollo en relación con el planeamiento general, que es uno de los argumentos que se invocan por las partes recurrente. Es decir, cuándo deba entenderse que la actuación de urbanización de reforma o renovación comporta mera ejecución de las previsiones del planeamiento general y cuando se trate de una auténtica renovación o reforma del suelo urbanizado desvinculada de aquel planeamiento.

Cabría pensar que hay un contrasentido en la mera formulación de ese debate, porque si se hace referencia a reforma o renovación del suelo urbanizado, debe entenderse que lo es como tal, es decir, urbanizado, porque se han alcanzado las previsiones del planeamiento general; sin embargo, no existe esa contradicción, porque puede ser el mismo planeamiento general el que imponga dicha reforma o renovación de suelo, que antes de la aprobación definitiva del nuevo planeamiento ya estaba urbanizado, solo con esa previsión podría llevarse a cabo –hay especialidades autonómicas de alteración de la vinculación de los planes superiores–.

Ahora bien, si así hace el planeamiento general, deberá ya cumplir con las exigencias que impone el Legislador básico, esto es, la reserva de suelo para vivienda de promoción pública. Es decir, si como se argumenta por las partes recurrentes, el PPRI no hace sino seguir las determinaciones que ya estaban en el Plan General, deberá aceptarse que ya el Plan General habría impuesto esta exigencia de la reserva de suelo para viviendas.

En suma, que siempre y cuando exista una reforma o renovación del suelo urbanizable directamente impuesta en el planeamiento general, debe incluir la obligación de la reserva de suelo para viviendas de promoción pública; y ello con independencia de que ese desarrollo primario del planeamiento general requiera la aprobación de algún instrumento de planificación de desarrollo, porque aquel impondrá dicha reserva.

En el sentido expuesto debemos comenzar por señalar que, en principio, es cierto el argumento que se hace por las partes recurrente, de que si el PPRI (en el planeamiento general se había previsto un mero Estudio de Detalles) está plenamente ajustado al Plan General y no hace sino seguir las previsiones de éste, no cabría imponer nuevas cargas sobre los terrenos que no estuvieran ya previstos en el planeamiento general, que se observa escrupulosamente. Pero ese argumento esconde una mayor problemática que no puede quedar zanjada con la simple regla expuesta por las partes recurrentes.

Abordar ese debate obliga a dejar constancia de las peculiares circunstancias que concurren en el caso de autos, como claramente se refleja por la Sala sentenciadora, y así, sería bueno comenzar esta cuestión señalando que nos encontramos con un Plan General (de 1997) que, pese a las exigencias impuestas por el Legislador, no estaba adaptado a la Legislación del Suelo de la Comunidad Autónoma (Ley de 2001); y una Ley del Suelo autonómica, que no está adaptada, después de más de quince años, a la Ley estatal, que es básica. Quizás sea un claro ejemplo de que las dificultades que generan las tan criticadas – incluso por el Legislador estatal –, por las distorsiones que comportan en el ámbito urbanístico, declaraciones jurisdiccionales de nulidades "a destiempo" y "excesivo formalismo" de instrumentos del planeamiento, no obedezca al rigor jurisdiccional, como se ha pretendido por algún sector doctrinal, porque buen ejemplo es lo que se ha expuesto en el caso de autos, en el que ese cuadro normativo obliga a realizar complejos razonamientos, como cabe concluir de los argumentos que se dan en los escritos de las partes.

Y es que el debate se complica en el caso de autos porque, como es obligado a la vista de las posiciones de las partes, debe tomarse en consideración el aspecto intertemporal de las actuaciones administrativas que se revisan. En efecto, puede darse el supuesto en que el planeamiento general, aprobado antes de la vigencia de dicha Ley, contemplara un supuesto de transformación de suelo ya urbano y no estableciera expresamente, porque no era obligado en ese momento, la obligación de reserva de suelo para viviendas de promoción pública. Surge entonces el debate, que es el de autos, de la problemática para hacer efectiva la previsión del plan general, de desarrollo de una concreta actuación, que en el planeamiento general no tenía impuesta reserva; pero si existe esa obligación cuando se desarrolla la concreta actuación.



Bien es verdad, ya se dijo antes, que toda esa problemática se habría evitado de haberse cumplimentado las exigencias que se contienen en las leyes autonómicas del suelo respectivas, de ir adecuando los planes a las nuevas previsiones que se impongan; pero es ese un mal endémico que tiene honda tradición en nuestro legislador y no solo, que también, en el ámbito urbanístico, donde, como sucede en el caso de autos, tan siquiera esa normativa autonómica se adapta a las previsiones de la legislación básica estatal.

No obstante lo anterior y posiblemente consciente el Legislador de esa desidia normativa, puede justificar los términos en que se impone esa reserva en el ya mencionado artículo 7 del TRLS 2015, que no es una determinación que el Legislador básico imponga como preceptiva incorporación al planeamiento y, por la vinculación de éste, a su desarrollo o ejecución. Lo que dispone el precepto es que toda actuación de urbanización, que se lleve a cabo tras la mencionada fecha de entrada en vigor de la Ley del Suelo de 2007, debe hacer dicha reserva, con independencia de las determinaciones que se contengan en el planeamiento que habilita dicha actuación. Es decir, esa reserva, por imposición de la normativa básica, se impone a la hora de llevar a cabo la actuación de transformación urbanística, lo contemple o no el planeamiento que la habilita, porque se trataría de una determinación que se impone ope legis.

Que ello es así lo pone de manifiesto la entrada en vigor del deber de la reserva de suelo. En efecto, como ya vimos, fue el artículo 10 de la Ley de 2007 el que estableció el deber de la cesión de suelo para viviendas y la Ley entró en vigor el día 1 de julio de 2007, de conformidad a lo establecido en su disposición final cuarta. Sin embargo, dicho deber se sometió a un régimen especial de vigencia en la disposición transitoria primera, conforme a la cual "se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística".

Cuando el precepto legal se integra en el primero de los TRLS, el del año 2008, se incluye una disposición transitoria, también la primera, en que reproduce la transitoria de la Ley y refiriendo el deber de la reserva de suelo para vivienda "a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística."

Las partes recurrentes hacen implícitamente una interpretación de la norma transitoria en el sentido de que, como quiera que esa exigencia de la reserva de suelo se debe exigir cuando haya "cambio de ordenación", y en el caso de autos, en la medida que el PPRI es plenamente congruente con el Plan General de Madrid, que no contemplaba entre sus previsiones dicha reserva, se termina concluyendo, aunque no se diga expresamente, que si no ha habido "cambio de ordenación" la reserva de suelo no era aplicable al PPRI.

Dicha interpretación no puede sostenerse, ya de entrada, porque es contraria a las plurales sentencias que ya se han dictado por esta Sala en esta materia, de las que se deja constancia en las sentencias que aquí se han citado y las que se citan en la sentencia de instancia –constan en la transcripción– respecto de sentencias de la misma Sala de Madrid, que en esa cuestión específica nunca fueron corregidas al amparo de esa interpretación. Interpretación que, por cierto y en contra de los intereses de quien ahora la invoca, en especial el Ayuntamiento, obligaría a suscitar la nulidad del Plan General que incurrió en tal grado de incumplimiento de los deberes legales que impuso la norma básica; o quizás, pero ahora en perjuicio de los intereses de la promotora, porque obligaría a imposibilitar todo desarrollo de las previsiones del Plan General en tanto no se ajustara a dicha exigencia.

En segundo lugar, porque cuando el Legislador habla de cambio de ordenación, es manifiesto, dada la finalidad de la disposición transitoria, que no está haciendo referencia a la ordenación de desarrollo respecto del planeamiento general, o si se quiere, del PPRI con relación al PGOU de Madrid; sino al cambio de ordenación de unos determinados terrenos y respecto de la ordenación que esos terrenos ya tenían. Es decir, que el Área a que afecta el PPRI se ve afectado por la nueva ordenación, que altera sus determinaciones por ese planeamiento de desarrollo, por más que esa transformación ya estuviera contemplada en el planeamiento general, pero en tales términos básicos que requería, como efectivamente ha sucedido, de un instrumento de planificación que alterase, cambiase, su anterior ordenación.

En tercer lugar, porque la norma remite el cambio a la ordenación, es decir, como se dijo, directamente a los terrenos, no al planeamiento, en cuyo caso si podría suscitarse la duda de que en tanto no cambiase el planeamiento general no podría imponer el deber de la cesión de suelo para viviendas.

La conclusión de lo expuesto es que toda actuación de urbanización, cuyo uso determinante sea el residencial, debe estar condicionada a la reserva de suelo para vivienda de promoción pública, de conformidad con lo establecido en el artículo del TRLS 2015 (antiguo artículo 16 del TRL de 2008), con independencia de la naturaleza del instrumento concreto del planeamiento que habilite la mencionada actuación y la clasificación del terreno sobre el que se ejecuta dicha actuación de transformación urbanística.



### TERCERO. Exigencia del informe de sostenibilidad económica.

Como ya se dijo antes, se delimita también como cuestión casacional objetiva a los efectos de fijación de la jurisprudencia, la determinación de los supuestos en que es exigible en un instrumento del planeamiento un Informe de Sostenibilidad Económica y si debe estimarse cumplida dicha exigencia con un Estudio Económico-Financiero, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.4º del TRLS.

Ante ese planteamiento y debiendo recordar lo que antes se dijo en relación a la obligada objetivación del debate en relación a los instrumentos de planificación de desarrollo, no podemos tampoco olvidar, al mismo tiempo, las concretas circunstancias del caso, cual resulta del relato que se hace en la sentencia de instancia, en la que, como resulta de su anterior transcripción, lo que se reprocha por el Tribunal a la legalidad de la aprobación del PPRI no es la ausencia de esa exigencia formal, que se estima completa, sino su contenido, al considerar que el Informe de sostenibilidad económica no contiene una memoria que asegure la viabilidad económica del Plan en términos de rentabilidad, porque no se valora la rentabilidad económica de la nueva urbanización al no recogerse, tan siquiera, la previsión de ingresos por la venta de pisos para acreditar dicha rentabilidad.

En relación con dicha exigencia debemos comenzar por señalar que ya la Ley del Suelo de 2007 establecía en su artículo 15, al referirse a la " *evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano*", que "[L]a documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir **un informe o memoria de sostenibilidad económica**, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, **así como** la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos." Tal exigencia fue recogida, con ese mismo tenor literal, como era obligado, por el artículo 15.4º del TRLS de 2008.

No obstante lo anterior, iniciada la senda ya apuntada en la Ley del Suelo de 2007 sobre la relevancia de las actuaciones de reforma y renovación urbana, el Legislador asumió su potenciación, y ya en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, asume, según se confiesa en su Exposición de Motivos, el impulso de dichas actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, dedicando a ello los artículos 107 a 111. Incide sobre esta materia, en ese mismo sentido, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. Esa normativa se integra en la Ley 8/2013, de 26 de junio, sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, que supuso, de una parte, trasponer en nuestro Derecho la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, que no trasciende al debate de autos; al tiempo que acometía una redefinición de nuestro urbanismo tradicional, ya iniciado con la Ley del Suelo de 2007 y continuada con los textos legales antes mencionados, de poner el centro de atención, más que en la transformación del suelo rural, como había sucedido tradicionalmente en lo que se había denominado hacer ciudad; en las intervenciones en la rehabilitación tanto de edificios como de la propia urbanización, como a la reforma de las estructuras del suelo ya urbanizado. En palabras de la Exposición de Motivos " *orientadas hacia los tejidos urbanos existentes [permitiendo] intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida de sus habitantes*".

Pero el mismo Legislador era consciente de que estas actuaciones eran más complejas "tanto desde el punto de vista social como económico... que se agrava en el momento presente a consecuencia de un contexto desfavorable para la financiación pública, debido a los procesos de estabilidad presupuestaria, y también para la financiación privada, por las restricciones al acceso a los créditos, derivadas de la crisis del sector financiero y del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo".

Con dichos presupuestos, se regula en el Título II de la Ley las actuaciones sobre el medio urbano, que en el artículo 7 se describen " *como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos*".

Respecto de dichas actuaciones, se atribuye competencia a las Administraciones para acometerlas (artículo 9), estableciendo el artículo 10 las reglas básicas para la ordenación y ejecución de ese tipo de actuaciones, con indudable repercusión económica.

Pues bien, sobre esos presupuestos se establecía en el artículo 11 de la Ley la necesidad de la memoria de viabilidad económica, que el propio Legislador determinaba en su finalidad y contenido, precepto que,



por cierto, había determinado con detalles su contenido. Pero esa exhaustiva regulación del contenido de la memoria fue cuestionada de inconstitucionalidad, por afectar al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dictándose la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre, declarando la nulidad, por contrarios a dicho reparto competencial, de los apartados a) a e) del precepto -declaración- que fue eficaz con la integración del precepto en el TRLS de 2015, como veremos.

Como corolario de esa normativa promulgada tras la aprobación del TRLS de 2008, la regulación que se había ido aprobando por la normativa a que hemos hecho referencia, en especial la Ley de 2013, se integran en el TRLS de 2015, que se ve alterado en relación al Texto de 2008 en esta materia por esa incorporación.

En efecto, el artículo 22 de este Texto Refundido, contiene una alteración en la redacción del Texto de 2008 por cuanto el párrafo 4º del artículo 15 del Texto de 2008, pasa al mismo ordinal del artículo 22 del Texto de 2015, pero sin que sus determinaciones afecten, como en aquel primer Texto, a "las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación"; sino solo a las actuaciones de transformación urbanística. Pero el Texto de 2015, al integrar la normativa que se refunde, en concreto el mencionado artículo 11 de la Ley de 2013, da nueva redacción, como se dijo, al párrafo quinto, que lo condiciona a "las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística", para las que se establece un régimen especial.

Ese devenir normativo debe servir para la interpretación del artículo cuestionado en este proceso, el artículo 22 del TRLS de 2015, en sus apartados 4º y 5º, referidos, como todo el precepto, a la sostenibilidad del suelo urbano; cuestión de indudable relevancia en el ámbito urbanístico por cuanto el proceso de transformación urbanística supone la existencia de una serie de servicios cuya financiación debe estar prevista por el planificador, así como garantizado su mantenimiento.

Se establece en el primero de los mencionados párrafos del precepto citado. "4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos."

Por su parte, el párrafo 5º, excluidos los subapartados a) a e), declarados inconstitucionalidad, como ya se dijo, tiene la siguiente redacción: "5. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos."

Como vemos, la exigencia en uno y otro párrafo no son coincidentes, porque así como el primero hace referencia a un informe o memoria de sostenibilidad económica; el segundo se refiere a una memoria de viabilidad económica, que era lo que se establecía en la Ley de 2013.

Pero la interpretación del precepto no deja de ofrecer serias dudas. Una primera, que se apunta ya en la delimitación de la cuestión casacional objetiva, es si se trata de una misma exigencia formal o son diferentes. Para la resolución de ese debate debemos atenernos a la misma redacción del artículo 22 del TRLS (2015) que en los dos apartados está imponiendo una exigencia de índole económica, pero que no son coincidentes ni en los supuestos en que son aplicable ni en su contenido, como, por otra parte, es obvio, porque de ser idéntico sobra esa doble exigencia en dos párrafos separados.

En una primera aproximación, los dos párrafos discriminan entre un informe o memoria de sostenibilidad económica (párrafo 4º); y una memoria de viabilidad económica (párrafo 5º). Pues bien, ya en su propia definición ni se trata de unos mismos instrumentos económicos ni son coincidentes. La sostenibilidad, conforme al Diccionario de la RAE se refiere a que algo "puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente." Frente a ello, la viabilidad, con la misma fuente, se refiere a que algo, " *por sus circunstancias, tiene probabilidad de poderse llevar a cabo*".

Conforme a esas definiciones, la sostenibilidad tiene un aspecto temporal de futuro indefinido y hace referencia a que el mantenimiento de los servicios de la transformación urbanística, desde el punto de vista económico, es posible mantenerla con los recursos ordinarios de las Administraciones. En ese sentido se impone en el párrafo cuarto la referencia a que las nuevas infraestructuras que exige la actuación de urbanización, no tendrá un impacto negativo en la Hacienda pública que deba atender su mantenimiento, es decir, hace referencia a lo que podríamos denominar el mantenimiento de las infraestructuras que la actuación comporta, sin perjuicio de tomar también en consideración los usos productivos que se contemplan en dicha actuación, que deberán



tener garantizada su suficiencia y adecuación. Insistimos, se trata de una previsibilidad económica de la misma actuación de urbanización, en cálculo de carga para las Administraciones, porque carecería de sentido que se acometieran infraestructuras de un coste desmesurado cuando su mantenimiento deba ser asumido por las Administraciones públicas. Pero precisamente por esa finalidad, deberá concluirse que esa exigencia de la sostenibilidad se refiere a las actuaciones de nueva urbanización, conforme a la delimitación que se hace en el artículo 7.1º.a).1ª del TRLS.

Bien es verdad que el artículo 22.4º no establece esa limitación del informe de sostenibilidad a las actuaciones de nueva urbanización, pero que ello es así debe concluirse; en primer lugar, porque al redactarse el TRLS de 2015, precisamente al transcribir el contenido del artículo 15.4º del Texto de 2008, que se refería de manera expresa y concreta a "actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación", no pasa con ese contenido al mismo párrafo del TRLS de 2015, sino que en este se limita su contenido a "actuaciones de urbanización", sin mayor concreción. Pero esa nueva redacción, y sería el segundo elemento interpretativo, debe ponerse en relación con el añadido párrafo 5º en el Texto de 2015, que no existía en el Texto de 2008, y que se refiere de manera expresa a "actuaciones sobre el medio urbano, sean no de transformación urbanística"; lo cual comporta, en una primera aproximación, estimar que estas actuaciones en suelo urbano no pueden ser las de nueva urbanización, que, conforme al artículo 7.1º., se reserva para cuando se lleven a cabo en suelo rural; y limitado a aquellas actuaciones en el suelo urbanizado (término que de manera sintomática el Legislador excluye utilizar en el artículo 22.5º, cuando sí lo hace en el artículo 7), la exigencia de la viabilidad se impone no solo a las actuaciones de urbanización, como sucede en el párrafo cuarto para la exigencia de la sostenibilidad de la actuación; sino a cualquier otro tipo de actuación, en palabras del precepto, "sea o no de transformación", término omnicomprensivo que solo puede hacer referencia a las actuaciones de dotación, a que se refiere el artículo 7.1º.b).

Pero es que, además de lo expuesto, y como tercer criterio interpretativo, que se haya establecido ese régimen "especial" de la memoria de viabilidad, es acorde a la misma procedencia del precepto que se incorpora, no se olvide, en un Texto Refundido, es decir, integra normativa de naturaleza legal ya vigente. Y así, este párrafo 5º del artículo 22 no hace sino incorporar, como ya se dijo, el artículo 11 de la Ley de 2013 que, ya en su redacción, limita su contenido a las actuaciones en suelo urbanizado --"actuaciones referidas en el artículo anterior"--, esto es, tanto de urbanización por reforma o renovación, como de dotaciones.

Ahora bien, concluido que el informe o memoria de sostenibilidad y la memoria de viabilidad, se exigen en supuestos diferentes o, si se quiere, en actuaciones diferentes; la duda queda centrada en determinar tanto su contenido como su compatibilidad.

En cuanto a esto último, es manifiesto que si ambos párrafos del artículo 22 establecen una exigencia diferente, para actuaciones diferentes, claramente se establece una alternativa o, si se quiere, que si se exige uno no se precisa el otro presupuesto de contenido económico. En resumidas cuentas, que cuando se exige el informe o memoria de sostenibilidad no es necesaria la memoria de viabilidad, conclusión, por lo demás, evidente y concluyente con el contenido y la finalidad, ya expuesta, de uno y otro documento.

Si, como ya se ha dicho antes, uno y otro documento tiene una finalidad diferente, es indudable que su contenido debe ser también diferente. Y así, en relación al informe o memoria de sostenibilidad no es más que la tradicionalmente exigida por la normativa estatal clásica de la evaluación económica de los servicios y obras de urbanización que exigía el suelo urbano y el urbanizable, en terminología de la época; y su contenido debía estar en función, como recuerda el artículo 22.4º el TRSL, en la trascendencia que los nuevos servicios y obras de urbanización han de suponer para las Haciendas locales que deban atender a su mantenimiento, una vez consolidada la actuación de urbanización. Se trata de evitar con ello, imponer a las Haciendas públicas, sobrecostos de instalaciones que comporten, en terminología del precepto, un impacto sobre dicha Haciendas. De ahí que, como antes se dijo al distinguir ambos documentos, se estimara que la sostenibilidad tenía una perspectiva de futuro, para cuando la actuación estuviese ya concluida y recepcionada por la Administración que debiera acometer su mantenimiento. Se corresponde con el estudio económico y financiero de los planes generales que se establecía en el artículo 42 del Reglamento de Planeamiento de 1978 que expresamente se refiere a "obras de urbanización"

Por el contrario, la memoria de viabilidad tiene otra finalidad, ya se hizo referencia a ello, y, por tanto, un contenido bien diferente. En relación a su contenido, es acorde a esa finalidad de previsibilidad de poder acometer económicamente la actuación, habida cuenta que por incidir sobre suelo que ya tiene un aprovechamiento consolidado, en mayor o menor grado, imponiendo la necesidad de alterar ese aprovechamiento con otros que se imponen con la actuación o, incluso, pueden verse anulados por acometer nuevas dotaciones. Ese contenido puede descubrirse de los cinco apartados que tenía el artículo 11 de la Ley de 2013 que, como ya se dijo, fueron declarados inconstitucionales y aunque por el juego de fechas fueron





incorporados al TRLS, han desaparecido de su artículo 22, pero que sirven para descubrir la intención del legislador básico.

Pues bien, conforme a dichos párrafos, obviamente que se incluye la sostenibilidad de las nuevas instalaciones y servicios de la nueva urbanización o dotación, como cabe concluir del extinto párrafo e), cuando se refiere a que la memoria de viabilidad deba incluir "[L]a evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas."

Pero además de ello, la exigencia de la memoria va más lejos. En efecto, por tratarse de actuaciones que inciden sobre el suelo ya urbanizado, la primera exigencia que se imponía en el párrafo (apartado a) era precisamente un " estudio comparado" de las determinaciones urbanísticas ya existentes en el ámbito de la actuación y las que deban ser establecidas con la misma, determinando los efectos " en su caso", sobre aquellas. En segundo lugar (apartado b), se imponía la determinación económica de los valores de repercusión del suelo por los nuevos usos propuestos, en relación con el importe de la inversión necesaria para ejecutar la actuación. En el apartado c) se hacía referencia a un análisis de la inversión prevista con la actuación que permita su financiación en su mayor parte. Y en el apartado d) se hacía referencia al aspecto temporal de amortización de las inversiones que la actuación comporta.

Expuestos muy sucintamente, porque no es el debate de autos ni el legislador autonómico está vinculado por dichas exigencias por su declarada nulidad, el contenido asignado por la legislación básica a la memoria de viabilidad cabe concluir que, como se corresponde con su significado y finalidad, lo que se pretende con la misma no es otra cosa que establecer las perspectiva de que la actuación que se quiere acometer es económicamente posible porque el coste queda compensado con los beneficios que reporta --no se olvide que se trata de mejora del suelo ya urbanizado-- no solo para las Administraciones que asumen dicha actuación, sino para los mismos propietarios actuales y futuros.

Pues bien, sentado el alcance la exigencia de estos documentos de contenido económico que impone el artículo 22 del TRLS de 2015, es obligado hacer referencia a la jurisprudencia que ha tenido necesidad de pronunciarse al respecto; si bien teniendo en cuenta que, por su aspecto temporal, generalmente está referida a supuestos de informe de sostenibilidad y no de viabilidad. Y así, debemos citar la sentencia de esta Sala Tercera ya antes reseñada 460/2020, en la que se hace un análisis de la jurisprudencia, que había quedado reiteradamente recogida en tres sentencias dictadas en el año 2018, en concreto, 229/2018, de 15 de febrero; 952/2018, de 7 de junio y 1467/2018, de 4 de octubre; dictadas en los recursos 3174/2016; 692/2017 y 3569/2017 (ECLI:ES:TS:2018:545; 2175 y 3394).

Pues bien, en base a esa jurisprudencia cabe concluir no solo en la necesidad del estudio económico financiero, para todo tipo de planes, teniendo un alcance más mitigados en el planeamiento de desarrollo (sentencia 229, antes citada), sino que su ausencia vicia de nulidad de pleno derecho el plan en el que se omite dicha exigencia. No obstante, lo que interesa destacar, por estar en el debate de autos, es que "no es lo mismo imputar que el estudio económico es insuficiente y poco justificado, que sostener que el planeamiento es inviable económicamente. Tal matiz diferenciador, parece olvidar que, con carácter general, la consecuencia de la falta de justificación económica del Plan conlleva que su viabilidad económica carezca del necesario soporte para hacer viable su ejecución... la viabilidad económica que se trata de hacer patente con ese documento no sólo debe existir como documento esencial de planeamiento urbanístico sino que quien lo impugne tiene la carga de probar su improcedencia económica en el sentido que el mismo y la figura de planeamiento urbanístico a que obedece fuesen absolutamente inviables o ruinosos o de contenido imposible desde el punto de vista económico financiero, bien en sus aspectos más generales bien en los de carácter más específico y sin olvidar el grado de pormenorización que debe darse por conocido cuando de planeamiento general se pasa a planeamiento especial o parcial y sin perjuicio de las más precisas y pormenorizadas valoraciones que procede actuar en sede de gestión urbanística...". Debe destacarse, en ese sentido probatorio, el exhaustivo examen que se hace en la sentencia 229/2018, dado el debate que se suscitaba conforme al modelo casacional por el que se tramitaba el recurso.

Pues bien, ese largo razonamiento aboca al examen de los reproches que se hacen por las partes recurrentes a la decisión adoptada por la Sala de instancia que, recordémoslo, considera que en el caso de autos se vulnera la exigencia del mencionado artículo 22.5º del TRLS, tras la valoración de la memoria económica de sostenibilidad obrante en el expediente (artículo 22.4º). Y en ese sentido, tras un tan exhaustivo como certero examen de su contenido y de los informes periciales que lo valoran, declara, en síntesis, que en la misma "no se contiene una memoria que asegure la viabilidad económica del PPRI, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación ( punto 5 del citado



artículo 22 del RDL 7/2015)." Es decir, que lo obrante no es propiamente una memoria de viabilidad, sino una memoria informe de sostenibilidad, con un contenido que no iguala a los exigidos para aquella.

Y frente a esas contundente razón de poco ha de servir pretender, como se aduce defensa municipal, que el PPRI " *no es una ordenación ex novo que deba ser enmarcada entre los tipos de actuación de transformación urbanística*", cuestión que ya fue examinada en cuanto precisamente de lo que se trata es de hacer exactamente eso; o lo pretendido por la defensa de la promotora de referir el debate a la conclusión probatoria de la Sala de instancia, que está extramuros del recurso de casación, de sostener que la Sala de instancia no ha valorado la insuficiencia de la memoria de viabilidad al amparo de la jurisprudencia que, a su juicio, mitiga la exigencia legal, al sostener que no se exige un " *presupuesto detallado de ingresos y gastos [sino] una previsión estimativa y razonable de los mismos*", relajación de la exigencia que abocaría la memoria a un ineficaz documento, en el que difícilmente pudiera basarse la relevante decisión de considerar ejecutable la misma actuación. Y aun sería de añadir que el hecho de que se trate de una autopromoción, lejos de relajar la exigencia, la refuerza, porque precisamente al tratarse de una cooperativa y un régimen de autopromoción, hace más necesaria la determinación económica de la actuación.

De todo lo expuesto hemos de concluir, dando respuesta a la cuestión suscitada de interés casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia que hemos examinado anteriormente, que es preceptiva la elaboración de una memoria que asegure la viabilidad económica en toda actuación urbanística en suelo urbanizado, sea de transformación, mediante renovación o reforma de dicho suelo urbanizado, o de dotación; en sustitución del informe o memoria de sostenibilidad económica, exigible para las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización; sin que pueda suplir dicha exigencia un estudio económico-financiero que no contenga las exigencias que requiere aquella memoria.

#### **CUARTO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.**

Con lo razonado en los dos fundamentos anteriores se da cumplida respuesta a las cuestiones que se suscitan en los presentes recursos de casación, quedando justificado el rechazo de los argumentos esgrimidos en relación a la decisión adoptada por la Sala de instancia.

Quedaría por examinar la cuestión que se suscita por la defensa de la mercantil recurrente en casación, en orden al alcance de los efectos de la nulidad que se declara por la sentencia recurrida, que se considera no debiera afectar a la totalidad del PPRI recurrido, sino solo a la parte a la que fuera aplicable las irregularidades que propician dicha nulidad. Y a esos efectos se declara que debería aplicarse la doctrina sentada por esta Sala, entre otras, en nuestras sentencias 318/2020 y 569/2020, de 27 de mayo; dictadas en los recursos de casación 2560/2017 y 6731/2018 (ECLI:ES:TS:2020:744 y 1300), en las cuales se limitó la declaración de nulidad, no a todo el instrumentos del planeamiento que había sido declarado nulo de pleno derecho por las sentencias de instancia, sino que dicha nulidad se consideraba que debía ser parcial, por poder individualizarse la causa de nulidad a unas concretas determinaciones del instrumentos del planeamiento, sin afectar al resto del mismo.

Pero no es admisible aplicar al caso de autos esa limitación de la eficacia de la nulidad, porque no es admisible hacer la individualización en cuanto a la causa de la nulidad. Y así, tanto lo referente a la reserva de suelo como a la ausencia de la memoria de viabilidad, es lo cierto que afectan a la misma razón de ser del PPRI impugnado, porque no es admisible poder ahora, sobre ese instrumento de planeamiento, incardinar una reserva de suelo para viviendas de promoción pública sin trastocar toda la ordenación que en PPRI contiene, no sería ya nada aprovechable, al menos en la forma en que se ha programado.

Pero menos aun cabría subsanar sobre el PPRI ya aprobado una memoria de viabilidad que, por su propia definición, debe ser de tal entidad y contenido que supondría una de las primeras condiciones para poder adoptar la originaria intención de acometer la actuación que el plan comporta.

#### **QUINTO. Costas procesales.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido  
Primero. Que las respuestas a las cuestiones que se suscitan de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las que se contienen en los fundamentos segundo y tercero "in fine" de esta sentencia.



Segundo. No ha lugar al presente recurso de casación 8387/2019, interpuestos por el Ayuntamiento de Madrid y por la mercantil "Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid", contra la sentencia 528/2019, de 17 de septiembre, dictada por la Sección Primera, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo 320/2016; sentencia que se confirma

Tercero. No procede hacer expresa declaración sobre condena de las costas procesales del presente recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ