



Roj: **STS 739/2021 - ECLI:ES:TS:2021:739**

Id Cendoj: **28079130052021100050**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **16/02/2021**

Nº de Recurso: **8388/2019**

Nº de Resolución: **206/2021**

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

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 9243/2019,**  
**ATS 2605/2020,**  
**STS 739/2021,**  
**AATS 3949/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 206/2021**

Fecha de sentencia: 16/02/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8388/2019

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.: 8388/2019

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. 206/2021**

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 8388/2019 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 527/19, de 17 de septiembre, estimatoria parcial del procedimiento ordinario nº 278/16 interpuesto por la representación procesal de "ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT" 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 "ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT", representada por el procurador D. Carlos Plasencia Baltés y defendida por el letrado D. Jaime Doreste Hernández.

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 527/19, de 17 de septiembre, estimatoria parcial del procedimiento ordinario nº 278/16 interpuesto por la representación procesal de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT 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 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. 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.



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 8388/2019 preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid y de RESIDENCIAL MARAVILLAS SOCIEDAD COOPERATIVA frente a la sentencia nº 527/19 -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 278/16 interpuesto por la representación procesal de ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT 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. Y, establecer si el informe del artículo 25 de la Ley de Aguas resulta exigible en los Planes de desarrollo y, más en concreto, en un supuesto de Plan Parcial de Reforma Interior.

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 los artículos 7, 18 y Disposición transitoria primera 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. 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas

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 ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, 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 711/2014/15122) 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 entidad 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 ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<[...] que inadmitiéndolo o desestimándolo, declare no haber lugar al recurso confirmando la Sentencia de instancia, todo ello con expresa imposición de costas a las recurrentes.>>

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 recursos de casación acumulados al 8388/2019 por el Ayuntamiento de Madrid y por la entidad "Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid", contra la sentencia 527/2019, 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 278/2016, que había sido promovido por la asociación "Ecologistas en Acción Madrid-AEDENAT", 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 (PPRI) 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 cooperativa.

La sentencia de instancia, estima el recurso y 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 sexto y séptimo, en los que, tras reseñar exhaustivamente en los precedentes el contenido del mencionado instrumento del planeamiento, la normativa aplicable y los trámites más relevantes de su aprobación, se razona:

*" El examen y resolución de los tres primeros motivos de impugnación articulados por la asociación recurrente pasa necesariamente por resolver sobre la naturaleza urbanística del presente plan parcial de reforma interior relativo a un área de planeamiento remitido del Plan General de Ordenación Urbano de Madrid de 1997(PGOUM 1997). Dicha parte entiende que ese instrumento supone una transformación urbanística del artículo 14 del RDL 2/2008 , artículo 7 del vigente RDL 7/2015 , por cuanto constituye a su entender una nueva ordenación. Por el contrario, las partes demandadas oponen que el PPRI es un mero desarrollo de una ficha del PGOUM de 1997, sin afectar a ninguna determinación estructurante y sin crear una nueva ordenación.*

"Ha de partirse de que se está valorando la legalidad de un instrumento urbanístico de desarrollo de una parcela de propietario particular único, configurada por el PGOUM de 1997 en tanto Área de Planeamiento Remitido (APR), incluida en el APE 00.01, Centro Histórico de la Villa de Madrid. Con la matización de que cuando se aprueba definitivamente dicho plan general no había entrado en vigor la Ley del Suelo de Madrid (2001) ni el RDL 7/2015. Ello supone que el contenido y las condiciones de ese APR, materializados en sus respectivas fichas y planos, se han de aplicar cuando se pretenda su ejecución, como ocurre con la aprobación definitiva del instrumento impugnado (el presente PPRI, en el pleno municipal de 27 de noviembre de noviembre de 2015, publicado en el BOCAM el 5 de enero de 2016), sometiéndose a la nueva legislación vigente en ese momento, que contiene también disposiciones transitorias en los términos igualmente expuestos.

"Resaltar, como arriba se adelantó, en que el RDL 7/2015 no contiene disposición transitoria respecto a los instrumentos de planeamiento que se iniciaron antes de su entrada en vigor (31 de octubre de 2015) y que todavía no se habían aprobado definitivamente en esa fecha (excepto en los particulares relativos a la reserva



de vivienda de protección pública arriba referidos). Este es el caso del PPRI impugnado, por lo que este instrumento se ha de ajustar en sus determinaciones a lo dispuesto por dicho real decreto legislativo de 2015, no así el derogado por éste, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

"También se ha de destacar en este momento que el PGOUM de 1997 no se ha adaptado a la LSM, tal como ésta establece de forma obligatoria en su disposición transitoria tercera, punto 5, arriba reseñada. Tanto en la propia memoria de ordenación como en otros aspectos del PPRI impugnado, arriba descritos de forma resumida, así como en el informe técnico-municipal previo a la aprobación definitiva de aquél, se reconoce que este instrumento de desarrollo ha de someterse en su elaboración y ejecución a esa ley del suelo autonómica. A lo que se ha de añadir también la necesidad de aplicación en los mismos términos los preceptos del RDL 7/2015 arriba reseñados, en tanto legislación básica de aplicación directa en todo el territorio nacional.

"Este plan parcial de reforma interior se insta por iniciativa particular y se aprueba definitivamente, tras una inicial, por el ayuntamiento demandado en virtud de mandato del artículo 47.1 de la LSM, que lo prevé para los casos en que en suelo urbano no consolidado, como es el presente, se lleven a cabo operaciones de reurbanización, reforma, renovación y mejoras urbanas, que es lo que se recoge en la memoria y en el informe municipal en los términos arriba reseñados. Insistir en que dicho PPRI es un instrumento de desarrollo de un APR con unas condiciones muy tasadas, vinculantes y no vinculantes, en los términos de las fichas y planos arriba indicados.

"En esas fichas se preveía como figura de ordenación el estudio de detalle. Actualmente con la vigente LSM sólo procede en un caso como el de autos, tal se ha expuesto, ese plan parcial de reforma interior. También fijaban aquellas el sistema de ejecución: convenio previo con el Ministerio de Defensa, y se delimitaba el ámbito entre cuatro calles y con los metros cuadrados indicados, que correspondían a una sola parcela con un solo titular, que, a tenor de los hechos arriba relatados, actualmente es una sociedad privada. Según lo dispuesto por el artículo 101.2 de la LSM ("La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de Compensación"), en relación con el 157.2 y concordantes del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), sólo procedería el sistema de ejecución de compensación tal como ha fijado dicho PPRI aprobado definitivamente. Esa ejecución materializa el cambio de uso previsto en el PGOUM de 1997, de parcela de propiedad pública con un Taller de Precisión de Artillería, a un uso residencial, previendo además la edificabilidad.

"Llegados a este punto se ha de decidir si el plan parcial de reforma interior del citado APR07.09 "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. Igualmente, habría que resolver si procedería legalmente la monetización de las cesiones de suelo para cumplir los deberes legales en las actuaciones de urbanización, en un contraste entre el artículo 18 del RDL 7/2017 y 36.6 de la LSM, que en ningún caso, y ya se adelanta, cabría respecto a esa reserva de viviendas de protección oficial.

"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". En la memoria del PPRI y en el propio informe técnico-jurídico del ayuntamiento demandado arriba indicados, se recoge 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 PGOUM 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...

"[...] En relación al motivo alegado de que el PPRI impugnado no contiene informe de la confederación hidrográfica (del Tajo en este caso) competente sobre suficiencia de recursos hídricos en su ámbito territorial, ha de indicarse que consta en el expediente administrativo informe, de 25 de junio de 2015, del Canal de Isabel II, que lo que interesa al caso señala: "- Informe de viabilidad de agua para consumo humano y puntos de conexión exterior para el APR 07.09 "TPA Raimundo Fernández Villaverde" del término municipal de Madrid, de 26 de febrero de 2015. Respecto a la nueva demanda de recursos hídricos: Según la documentación remitida, se trata de una actuación situada en el distrito de Chamberí, en la que se prevé la ejecución de 450 viviendas multifamiliares con una edificabilidad de 54.225 m<sup>2</sup>, así como 5.495 m<sup>2</sup> destinados a zonas verdes. Con estos datos, el caudal medio que demanda la actuación, calculado según las Normas para Redes de Abastecimiento del Canal de Isabel II Gestión, es de 5,12 Us. (442,0 m<sup>3</sup>/día), correspondiéndole un caudal punta de 13,50 l/s. Asimismo, de acuerdo a las Normas para las Redes de Saneamiento del Canal de Isabel II, el caudal de vertido generado por el APR 07.09 "TPA Raimundo Fernández Villaverde" es de 378 nn<sup>3</sup>/día A continuación, se especifican las conexiones a realizar en red de abastecimiento existente para poder transportar el caudal demandado a la zona de consumo, así como las normas de dicho organismo que se habrán de cumplir. En el anexo II del PPRI (folios 250 y ss.) se indica, teniendo en cuenta la dotaciones por uso y las puntas de consumo según las Normas para Redes de Abastecimiento del Canal de Isabel II Gestión, revisión 2012, como caudal medio de agua de demanda en 1,53 l/s, para una demanda diaria de 132,16 m<sup>3</sup>/día (en fecha actual). Mientras que en estado modificado, es decir, ya ejecutado el PPRI, una demanda diaria de 411,96 m<sup>3</sup>/día. Por tanto, el citado informe del Canal de Isabel II, empresa suministradora del agua al ámbito recurrido, es favorable, pero con las condiciones fijadas en el mismo y a cumplir por el instrumento urbanístico recurrido. Sin embargo, no



consta en el expediente del PPRI el informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo al que se refiere el artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, siendo preceptivo en un caso como el presente de aprobación definitiva de un instrumento urbanístico en el que se produce un aumento en la demanda hídrica, tal indican los dos últimos párrafo de ese precepto: "Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas. El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto". La defensa del ayuntamiento, tras negar la necesidad de ese informe en un caso como el presente pues el PPRI no ampara ningún incremento de consumo de agua, añade que existe una nota del Comisario de la Confederación (sin señalar el folio del expediente en que supuestamente consta), que ratifica esa no necesidad. Con independencia de que a esta Sala no le consta la existencia en el expediente y en las actuaciones de esa nota, lo cierto es que reconocido por el propio Canal el aumento de esa demanda de recursos hídricos como consecuencia de la ejecución del PPRI, legalmente era necesario ese informe (no una mera nota) en dichos términos, a emitir, en este caso por la Confederación Hidrográfica del Tajo, aunque se esté en un plan de desarrollo urbanístico, porque lo determinante es ese aumento debidamente acreditado. En tal sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2016, recurso de casación nº 3137/2015: "Visto el anterior sistema normativo, podemos extraer —siguiendo las citadas SSTs de 24 de abril, 25 de septiembre de 2012, 30 de septiembre de 2013, y 18 de marzo de 2014 y 8 de julio de 2014— las siguientes apreciaciones, que resultan de indudable aplicación al caso que ahora examinamos:

"1º. No cabe aducir que, mientras no se apruebe el desarrollo reglamentario al que se refiere, ab initio, el artículo 25.4 del TRLA, no hay obligación de requerir el informe ahí contemplado en casos como el presente. Tal objeción (la necesidad de un desarrollo reglamentario para que la Ley adquiriera operatividad en este punto) podría ser predicable dialécticamente de otros supuestos, pero no de los que ya están descritos e individualizados de forma suficiente en la norma legal; y, desde luego, tal objeción no puede sostenerse respecto del supuesto específico que examinamos, toda vez que, la referencia del precepto legal a la necesidad de emitir el informe estatal sobre suficiencia de recursos respecto de los planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales —"que comporten nuevas demandas de recursos hídricos"— es tan precisa, clara y rotunda que adquiere plena virtualidad por sí misma, en cuanto impone la necesidad de solicitar y obtener tal informe, y, por eso mismo, hace innecesaria y superflua una concreta previsión reglamentaria de desarrollo de la Ley que especifique la necesidad de informe respecto de tales planes(...) 3º) El informe de la Confederación Hidrográfica es, pues, preceptivo, en cuanto que de necesaria obtención, según lo concordadamente dispuesto en los artículos que se han transcrito (hasta el punto de que su no elaboración en plazo determina que el mismo se tenga por emitido en sentido desfavorable); y es además vinculante en cuanto afecta al ámbito competencial de la Confederación Hidrográfica, porque así lo dispone la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003...". Además, no cabe sustituir ese informe por el de la empresa suministradora del agua. En la sentencia mencionada de fecha 24 de abril de 2012, 2263/2009, recurso de casación, se concluía: "DECIMO.- En atención, pues, al hecho de que el acuerdo impugnado en el proceso se adoptó con el expreso voto en contra del representante del Ministerio de Medio Ambiente, quien basó su disidencia en la inexistencia de informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Júcar sobre la suficiencia de recursos hídricos para el desarrollo urbanístico pretendido, y siendo preceptiva y vinculante la emisión de informe favorable de este Organismo con carácter previo a la aprobación del Plan, sin que dicho informe pueda ser sustituido por el de otras entidades, es claro que el recurso contencioso-administrativo ha de prosperar en el sentido pretendido por el Abogado del Estado, esto es, en el sentido de declarar la nulidad del acuerdo de 31 de julio de 2006, por el que se aprobó la modificación puntual nº 7 del Plan General y el Plan Parcial del Sector 6 "El Realenc" de Carcaixent, conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 63.2 de la Ley 30/1992, 70.2, 71.1,a y 72.2) de la Ley de esta Jurisdicción".

" Esta Sección, en su sentencia de fecha 18 de marzo de 2016, recurso nº 1624/2014, relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección y Ordenación para la finca "Torre Arias", sita en calle Alcalá, número 551, Distrito de San Blas-Canillejas, señaló: "En relación con el informe de la Confederación Hidrográfica debemos expresar que el artículo 25.4 de la Ley de Aguas (tras la Ley 11/2005, de 22 de junio), en su apartado segundo señala: "Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas ". Sin existen esas necesidades de demanda se puede decir que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2009 (casación 872/2008), "sin informe (que sería preceptivo conforme al número 4 del artículo) de la Confederación, no puede decirse que exista agua; es decir, no se trata del defecto formal de falta de un informe, sino del problema material de existencia o no existencia de agua". No obstante conviene saber que el artículo 15.3 del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de



20 de junio (que recoge el artículo 15.3 a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo estatal), no caracteriza el informe sobre suficiencia de recursos hídricos como "vinculante" sino como "determinante", admitiendo la posibilidad de disentir del mismo lo que, conforme señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2015 (casación 2610/2013), no impide establecer su carácter determinante y por ello con un valor reforzado". Por todo lo expuesto, el presente motivo de impugnación se ha de estimar.

...//...

"La admisión de los motivos de impugnación articulados por la actora relativos a la omisión por parte del plan parcial de reforma interior recurrido de la reserva de suelo necesaria destinada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública impuesta por la legislación vigente aplicable, así como a la falta del preceptivo informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre suficiencia de recursos hídricos, 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, 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), con las consecuencias inherentes a tal declaración. Si bien, 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 cooperativa antes mencionada, a cuya instancia se había promovido el Plan; siendo admitidos ambos recursos por auto de esta misma Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 11 de mayo de 2020, estimando que la cuestión que suscita interés casacional es, como ya se dijo, "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. Y, establecer si el informe del artículo 25 de la Ley de Aguas resulta exigible en los Planes de desarrollo y, más en concreto, en un supuesto de Plan Parcial de Reforma Interior." A tales efectos se considera que, para el examen de la referida cuestión, deben ser objeto de interpretación los artículos 14 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; los artículos 7, 18 y 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 del Suelo y Rehabilitación Urbana; así como el artículo 25.4º del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; todos ellos sin perjuicio de cualquier otra norma que se considerase procedente.

A vista de los anteriores razonamientos y decisión de la Sala de instancia, se aduce por la defensa municipal en el escrito de interposición de su recurso, en relación a la cuestión sobre la reserva de suelo para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, la primera de las dos cuestiones que centran el presente recurso de casación, que con la decisión de instancia y los razonamientos de la sentencia en que se funda, se vulnera el artículo 14 del TRLS, por cuanto se considera por el Tribunal de instancia que el mencionado Plan comporta determinaciones de ordenación con alcance estructurantes que supondría la reserva de suelo para este tipo de viviendas, lo cual se considera por la defensa municipal contraria a la normativa en vigor, realizando un examen normativo de dicha exigencia para concluir que un instrumento de planeamiento como el de autos no puede suponer una determinación esencial de alcance estructurante, que iría en contra del principio de jerarquía normativa entre el planeamiento de superior rango; se estima que el plan impugnado no ha creado ni delimitado un nuevo ámbito urbanístico ni incorpora modificaciones sustanciales respecto del planeamiento superior. Así mismo se considera que los razonamientos de la sentencia incumplen la normativa que dice aplicar y la jurisprudencia cuando vincula la calificación de la actuación urbanística con la clase y categoría del suelo, al equiparar a los Planes Parciales a las transformaciones urbanísticas a que se hace referencia en artículo 7.ºa).2ª del TRLS de 2015; porque el Plan impugnado no comporta una nueva actuación de transformación, por lo que no le es aplicable la reserva de viviendas de promoción pública. Y en ese sentido se considera que se hace una interpretación errónea de la Disposición Transitoria Primera del TRLS de 2008 al interpretar el concepto de "cambio de ordenación" que, a juicio de la defensa municipal, debe asimilarse a la modificación de determinaciones estructurantes. Se considera que el Plan comporta una acción de urbanización integral que no es lo que sucede en el caso de autos en que se trata de la modificación de uso de una parcela con las consecuencias a ello inherente.

Por lo que se refiere a la omisión del informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre la disponibilidad de recursos hídricos, se insiste, como ya se hiciese en la instancia, que no era preceptivo en el caso de autos porque el PPRI no comporta un nuevo modelo territorial, sino un planeamiento de desarrollo que no modifica ni el uso ni la edificabilidad ni determinación alguna que incida en el suministro de agua. Se suma a ello, a juicio de la defensa municipal, que sí se recabó el mencionado informe en la aprobación del Plan General que se desarrolla en el Plan ahora impugnado; de otra parte, que obran informes recabados del "Canal de Isabel II" y la Dirección General del Agua y Zonas Verdes del Ayuntamiento e incluso la existencia de una nota del Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Tajo que manifiesta la innecesaridad de dicho informe.





Se termina por suplicar que se decida la cuestión que suscita interés casacional conforme a los presupuestos aducidos y, en su consecuencia, se estime el recurso de casación, se anule la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, se desestime el recurso originariamente interpuesto contra el Plan Parcial impugnado, que debe ser confirmado.

Por lo que se refiere al recurso de la promotora del Plan Parcial cuestionado, funda su recuso en reprochar a la Sala de instancia una interpretación errónea del ya mencionado artículo 14 del Texto Refundido de 2008, en cuanto se concluye que el mencionado instrumento del planeamiento constituye una actuación de transformación urbanística, consistente en reforma o renovación de la urbanización, cuando lo cierto es que se trata del desarrollo de una APR ya delimitada por el Plan General de 1997, que no altera la ordenación pormenorizada ya fijada ni comporta actuación alguna de urbanización, porque no altera ni la configuración de la manzana ni de la malla urbana ni existe trazado de viario ni alineaciones de calles circundantes. Se aduce que el Plan en cuestión es un desarrollo del mencionado Plan General de 1997, que no estaba adaptado a la nueva Ley del Suelo autonómica que, a su vez, no estaba adaptada al nuevo Texto Refundido estatal, que no puede alterar la realidad de los terrenos y su clasificación como urbanos que no puede desconocer; debiendo destacarse que en las previsiones del Plan General el desarrollo debía llevarse a cabo por un Estudio de Detalles, poniendo de manifiesto la existencia, ya en ese planeamiento general, de una ordenación pormenorizada. La conclusión de lo expuesto es que, no tratándose de un cambio de ordenación, conforme a la Disposición Transitoria Primera del TRLS de 2008, no le era aplicable la exigencia de la reserva de suelo para viviendas de algún tipo de promoción pública.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión suscitada en el proceso, la exigencia del informe sobre disponibilidad de agua, se considera que no se infringe el artículo 25.4º del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que debe estimarse referido a cuando el planeamiento aprobado comporte un aumento significativo del consumo de agua, que no es el caso de autos en que se trata de una mera actuación ya prevista y contemplada en el Plan General, que si contó con el informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Tajo. Dicho criterio es el que cabe concluir de los informes emitidos por la empresa suministradora de agua a la ciudad y de los propios servicios municipales que obran en el expediente.

Se termina por considerar que, en todo caso, sería aplicable al caso de autos los límites de la declaración de nulidad, que debe limitarse a los concretos defectos apreciados, y no a la totalidad del Plan aprobado, conforme a la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo.

Se suplica la estimación del recurso de casación, la anulación de la sentencia de instancia y dictar otra en la que se desestime el recurso originariamente interpuesto.

Ha comparecido en el recurso la asociación recurrente en la instancia, que suplica la confirmación de la sentencia de instancia, con la desestimación del recurso, por considerarse procedentes los razonamientos del Tribunal sentenciador.

#### **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 para la aprobación de un instrumento de planeamiento como el de autos, se requería que se hubiese emitido informe del Organismo de Cuenca competente, la Confederación Hidrográfica del Tajo, sobre la disponibilidad de recursos hídricos ante el aumento de consumo. 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 que los preceptos a que haremos referencia son coincidentes en ambos 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 en materia de aguas) 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 el preceptivo informe de los Organismo de Cuenca respecto de la disponibilidad de recursos hídricos, 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 TRLSs 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 la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre la existencia de recursos hídricos.**

Como ya se dijo, debemos examinar ahora la cuestión, también suscitada como de interés casacional objetivo, referida a la exigencia formal que se impone en el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA), que también se vincula en el auto de admisión a los PPRI, debiendo ya anticipar que, como en el caso anterior, es obligado hacer una abstracción de esos concretos instrumentos del planeamiento, contemplados específicamente en la legislación del suelo de la Comunidad de Madrid, por más que, a la postre, no se trate sino de instrumentos del planeamiento de desarrollo del planeamiento general, como cabe concluir de lo establecido en los Capítulos III y IV de su Ley del Suelo de 2001.

Se establece en el mencionado precepto del TRLA, al hacer referencia a la "*colaboración con las Comunidades Autónomas*" en materia de dominio público hidráulico, la obligación de que las Confederaciones Hidrográficas emitan informes en determinadas materias, pero estableciendo en el párrafo segundo del artículo 25.4º de manera expresa que "[C]uando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas. El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto."

En relación con la interpretación del precepto no ofrece duda alguna en cuanto que lo pretendido por el Legislador –sobre la posibilidad de imponer esa exigencia por la normativa estatal, se examina ampliamente en nuestra sentencia 2577/2016, de 12 de diciembre, dictada en el recurso de casación 3137/2015 (ECLI:ES:TS:2016:5407)– es la de garantizar que los nuevos desarrollos urbanos que comporten necesariamente un aumento en el consumo de agua, tengan asegurado el suministro; de ahí que en la elaboración, no solo de los instrumentos del planeamiento, sino de cualquier otro "*acto*" que ocasione esa situación de aumento, se recabe el informe de los Organismos de Cuenca, que, conforme a lo establecido en el mencionado TRLA, son los encargados de la "*administración y control del dominio público hidráulico*"; que se integra por todas a aguas continentales, superficiales o subterráneas, de nuestro País.

En cuanto a la exigencia que establece el precepto, ha sido examinada reiteradamente por esta Sala y buena y completa relación se contienen en el escrito de oposición de la asociación comparecida como recurrida; baste, a los efectos del debate que ahora se suscita, remitirnos a la jurisprudencia de este Tribunal que se contienen en la sentencia a que antes se ha hecho referencia. Y en ese sentido y conforme a dicha jurisprudencia, debemos recordar que la exigencia del informe no está solo referido a la "existencia" de agua, sino que se exige también que sea "disponible", es decir, que el agua existente pueda ser utilizada para ese aumento del consumo por la existencia de las concesiones o autorizaciones que lo hacen posible (sentencia de 12 de junio de 2015, recurso de casación 1558/2014; ECLI:ES:TS:2015:2802).



Y en cuanto a los efectos de la omisión del informe, ha sido unánime la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en considerar que constituye un vicio esencial del procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo, cuya omisión genera la nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el mencionado artículo 25 del TRLA, como dejan constancia las sentencias antes citadas y las que se reseñan en la de instancia.

Señalemos finalmente que la mencionada jurisprudencia no considera solamente el informe como una cuestión meramente formal, sino también material, por cuanto de lo que realmente se trata es que el nuevo planeamiento tenga garantizado el suministro de un bien de primera necesidad, como lo es el agua, sin la cual ningún desarrollo urbano sería posible. Y en esa línea, hemos concluido que ha de valorarse el mismo contenido del informe, pudiendo considerarse improcedente un informe favorable si, valorando su contenido, no cabe concluir su existencia en cantidad suficiente para el aumento previsto. Así lo hemos considerado en nuestra sentencia de 10 de abril de 2014, dictada en el recurso de casación 5467/2011; ECLI:ES:TS:2014:1732).

Pues bien, referido el debate al caso de autos, es manifiesto que dicho informe no consta que haya sido ni solicitado ni emitido. En efecto, en lo referente a las alegaciones que se hacen en los escritos de interposición del presente recurso de casación sobre el cumplimiento de esa exigencia formal, debemos tener en cuenta que, de una parte y como se deja constancia en la sentencia de instancia, no existe la pretendida "nota", sobre la que se insiste en casación, del Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Tajo, sobre la falta de necesidad de dicho informe; documento que se dice existe en el expediente y que ni el Tribunal de instancia encontró, ni se hace mayor indicación ahora, por lo que el pretendido cumplimiento de esa exigencia formal no cabe concluirlo de esa pretendida manifestación de dicho órgano de la Confederación Hidrográfica del Tajo sobre la innecesariedad del informe que establece el precepto, y ello sin perjuicio de la competencia de dicho órgano para adoptar esa decisión; de otra parte, tampoco cabe concluir que se asimila al informe exigido por el precepto un informe emitido por la empresa suministradora del abastecimiento, el Canal Isabel II, que, como acertadamente concluye la Sala de instancia, es insuficiente porque, añadamos, nada tiene que ver específicamente con la existencia y disponibilidad de agua con las referencias a las conexiones a las redes generales, que es una exigencia urbanística ajena a aquella disponibilidad.

Ahora bien, sentado lo anterior, es lo cierto que no se despeja con ello el debate de autos, por más que debe ser el punto de partida. Y ello por cuanto el debate que se suscita no es tanto la exigencia de dicho informe del Organismo de Cuenca, sino determinar si específicamente los denominados PPRI o, si se quiere objetivando el debate, los instrumentos de desarrollo del planeamiento general, exigen que se emita dicho informe. Y así se cuestiona en los escritos de interposición del presente recurso de casación.

En efecto, como ya se ha dicho, la exigencia del informe del Organismo de Cuenca cuya ausencia genera la nulidad del planeamiento o acto, se condiciona en el precepto del TRLA al aumento de agua, en palabras del precepto que "*comporten nuevas demandas de recursos hídricos*", es decir, la exigencia se impone no tanto por la naturaleza de la actividad administrativa en concreto que desarrollen las Administraciones autonómicas o locales (planes o actos), sino con criterios finalistas: es el aumento de recursos hídricos lo que impone la necesidad del informe, conclusión, por lo demás, de todo punto lógica, dada la finalidad del informe a que antes se hizo referencia, de garantizar el suministro de este elemento básico "*suficiente para satisfacer tales demandas*".

Pues bien, deberá concluirse que cuando se trate de instrumentos del planeamiento, de planes de urbanismo o territoriales, cuyo uso sea el residencial, la "*demandas de recursos hídricos*" estará en función de la población que previsiblemente se asiente en las edificaciones que el mencionado instrumento de planificación contemple; en el bien entendido que, en todo caso, ese consumo no puede estar referido única y exclusivamente al consumo que se pueda imputar, individualmente considerados, a los nuevos habitantes de esa actuación de urbanización con uso residencial; sino que también deberá tomarse en consideración el consumo inherente a las dotaciones que ese asentamiento ha de llevar consigo (zonas verdes, por ejemplo). Luego, por tanto, habrá aumento de tales recursos cuando la población aumente, porque a más población más consumo de recursos.

Es ese un razonamiento que se asume por todas las partes procesales y, por tanto, por la sentencia de instancia, que, como ya vimos en su transcripción, vincula la omisión del informe en el caso de autos, y su relevancia a efectos de su legalidad, al aumento de una población de más de 1000 personas en APR a que afecta el PPRI.

Ahora bien, la cuestión no tiene ese carácter tan simple. Ya de entrada, porque si estamos hablando de aumento de población, es decir, en términos comparativos, deberá determinarse la otra magnitud con la que ha de compararse. En principio el silogismo que se hace por la Sala de instancia es de todo punto lógico: en el área a que afecta el PPRI había 16 viviendas (bien es verdad que había instalaciones militares que, en su día,





previsiblemente tendrían otros consumos de agua, no necesariamente referidas a la morada de personas) y se van a construir 400 (el número en concreto nunca se da por válido), y a más viviendas más habitantes (más de 1000 personas), luego es manifiesto que el PPRI comporta un aumento del consumo de agua. Ahora bien, ese aumento lo será en esa concreta área a que afecta el Plan impugnado.

Pues bien, para que pudiera anudarse el aumento de consumo de agua en una concreta área –o cualquier desarrollo sectorial del planeamiento general–, con la exigencia del informe de las Confederaciones Hidrográfica, sería necesario que el cálculo del consumo se hiciese por todas y cada una de esas áreas o sectores del plan general que se desarrollen. Es decir, que el consumo de los recursos hídricos debiera calcularse, y otorgarse sus correspondientes concesiones, por cada una de las actuaciones urbanísticas que se llevan a cabo de conformidad con las previsiones genéricas que se contienen en el planeamiento general.

Pero esa interpretación carece de todo fundamento y razonabilidad, porque si la finalidad del informe del Organismo de Cuenca es garantizar la existencia y disponibilidad de agua; deberá concluirse que esa garantía ha de calcularse en términos generales y no particularizando las distintas zonas de desarrollo del planeamiento general, sino para toda la ciudad, es decir, para todas las previsiones del planeamiento general; entre otras cosas porque sería inútil ese cálculo parcial, en cuanto pueden existir zonas con aumentos y otras con disminución, lo que obligaría a una casi imposible determinación, nunca definitiva, en el cálculo del agua que el Organismo de Cuenca debe prever para el abastecimiento de poblaciones, que es un uso preferente (artículo 60 del TRLA).

Las dificultades expuestas están vinculadas a lo que ya antes se dijo sobre los términos de comparación a los efectos de considerar que haya aumento de consumo o, como hemos dicho antes, aumento de población. Pero ese aumento no puede hacer parcialmente por cada una de las actuaciones de desarrollo del planeamiento general, sino de las previsiones generales de éste.

En efecto, es evidente que por imperativos lógicos de la potestad –y también técnica administrativa– de planificación obliga a tomar en consideración la realidad actual sobre la que recae y las previsiones de futuro, que es precisamente lo que se quiere ordenar metódicamente. Es decir, descendiendo al concreto ámbito urbanístico, el planeamiento, en general no es sino determinar, a la vista de la realidad con la que se encuentra el planificador, la configuración de la ciudad en su evolución –o conforme a la nueva filosofía instaurada por la Ley del Suelo de 2007, su renovación–, estableciendo las mejores soluciones y más razonables para establecimiento de determinaciones de todo género que han de tomarse en consideración y sobre las que no parece necesario insistir (medio ambiente, seguridad, prestación de servicios y una larga lista de la que quizás deba recordarse las de igualdad de género). Buena prueba de lo que decimos, a falta de normativa básica a que acudir, es el artículo 33 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid que, al delimitar la potestad de planeamiento de la ordenación urbanística, le asigna la función de "*operar a la vista de información suficiente sobre la realidad existente y sobre una valoración razonable de la previsible evolución de esta*"; es decir, configurar la ciudad en el futuro.

Pues bien, de esa realidad y previsibilidad que comporta el planeamiento deberá tenerse en cuenta que el planificador ha de tomar en consideración múltiples circunstancias de la más variada naturaleza que no parece necesario reseñar. Pero si hay dos circunstancias de las que no puede prescindir el planificador ya desde los albores de la planificación, son el suelo sobre el que se quiere incidir, cuya realidad se toma en consideración para su mejor utilización; y la población, esto es, las personas a las que se quiere dar plena satisfacción en el medio físico en que se desarrolla su propia existencia. Porque, con los matices que se quiera, la finalidad del urbanismo y de la planificación como una de las potestades, y no de significado menor, es la configuración de los asentamientos humanos, porque, a fin de cuentas, la ciudad no es sino asentamientos humanos. Y será esa realidad poblacional existente al acometer la planificación y su previsible aumento –o incluso disminución, que no sería en los tiempos presentes opción baladí– el que deberá contemplar la más elemental actividad planificadora.

De esa circunstancia de la actividad planificadora, deberá concluirse que, si ya el planeamiento general ha de tomar en consideración la previsible población a que van a afectar las determinaciones que se contemplan en ese planeamiento, deberá concluirse que no sería admisible que ya en la misma elaboración de ese planeamiento general no se partiera de la certeza de que existen recursos hídricos suficientes para acometer la planificación pretendida, porque siendo el agua un elemento esencial para las personas, inútiles serían esas determinaciones para el futuro si no se garantiza su disponibilidad.

Lo que se quiere concluir es que la población a que atiende el planeamiento ha de quedar fijada en el planeamiento general y que respecto de este es como ha de garantizarse la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, por lo que será en relación a este planeamiento general, y atendiendo a sus previsiones,



como ha de obtenerse esa información de los Organismos de Cuenca, que el cuestionado informe comporta. Por tanto, será el planeamiento general el que requiere dicho informe.

Retomando el razonamiento antes expuesto, deberá concluirse que cuando el mencionado artículo 25 del TRLA hace referencia a aumento de población, lo está refiriendo al planeamiento general, no a cada uno de los sectores de desarrollo. Y, como una conclusión que resulta de esa premisa, ese desarrollo parcial no puede contravenir aquellas previsiones generales.

Llegando a la cuestión específica que aquí se debate, deberá concluirse que el aumento de población que comporta la concreta actuación urbanística de autos, en la medida en que no suponga, y no puede suponerlo, un aumento de las previsiones del Plan General de Madrid, ni puede hablarse de aumento de población ni, por tanto, de consumo, decayendo la exigencia del informe de la Confederación Hidrográfica respecto de la aprobación de estos planes de desarrollo que, en sí mismos considerados, no comportan aumento de población ni, por tanto, de consumo.

No puede pensarse, a la vista de ese razonamiento, que entramos en contradicción con lo que hemos concluido en el fundamento anterior, referido a la reserva de suelo para viviendas, que consideramos el planeamiento de desarrollo desvinculado del planeamiento general, y que respecto de la exigencia de la reserva el Legislador estatal la condiciona a nuevas actuaciones de transformación urbanística con uso residencial con una vigencia legal específica para nuevas actuaciones de esa naturaleza, que sí se llevan a cabo con el planeamiento de desarrollo, como ya antes concluimos. La diferencia radica en que respecto del deber de reserva de suelo para viviendas, como ya vimos, se trata de una exigencia que impone la Legislación básica para toda actuación de transformación que se ha concluido ha de considerarse individualizada. De lo que ahora se trata es de una exigencia que está condicionada a un aumento de consumo de recursos hídricos, que no lo genera la actuación de transformación, porque si ese aumento se vincula al uso residencial, como es obligado en estas actuaciones con el deber de la reserva de suelo, dicha actuación no comporta dicho aumento. Esto es, no concurre el presupuesto de la norma, del artículo 25 del TRLA; lo cual es bien diferente del supuesto de la cesión.

Y buena prueba de lo que se expone es el hecho notorio, que está en la página web oficial del Ayuntamiento, de la evolución de la población en la ciudad de Madrid y en la problemática aquí suscitada, no puede perderse de vista la realidad de las cosas. En efecto sin perjuicio de reconocer la ortodoxia de la sentencia de instancia, no puede desconocerse que todo el debate de autos es que se anula un instrumento del planeamiento por el hecho de que haya en el área que se planifica un aumento de población de algo más de 1000 personas, en una ciudad que ya el Plan que se desarrolla preveía en sus determinaciones, también las que desarrolla el PPRI, de 3.269.830 habitantes, previendo el planeamiento de 1997 un aumento poblaciones del 13,5 por 100, aumento que resulta ha comportado su disminución en los distritos del centro de la Ciudad donde se ubican los terrenos de autos (la denominada "Almendra", conforme resulta de los datos de la Memoria del Avance de la Modificación del Plan en la actualidad en tramitación, que se puede consultar en la oficina municipal de la Ciudad de Madrid.) Es decir, podría darse el caso –con esos datos se da–, que pese al aumento de población en el APR a que afecta el PPRI, el consumo de agua en toda la zona central en que se ubican los terrenos, se ha reducido, en perjuicio del aumento que se ha podido producir en la zona periférica; pero sin perjuicio de ello, lo que no ha quedado acreditado, ni es previsible, que haya existido un aumento de población en la Ciudad por encima de la que ya se había contemplado en el Plan General.

Conforme a lo expuesto debe concluirse que en el supuesto de planeamiento de desarrollo no se requiere el informe de la Confederaciones Hidrográficas, en la medida que, cuando se trate de uso residencial, no existe un específico aumento de población por encima de las previsiones generales que ya se contemplan en el planeamiento general.

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

Las conclusiones a que se ha llegado en los dos fundamentos anteriores, al examinar las cuestiones que se suscitaban como de interés casacional objetivo en el auto de admisión, son bien diferentes, como se ha concluido. No obstante lo cual, la estimación de la segunda de las cuestiones que se suscitaba por la partes recurrente, la exigencia del informe del TRLA, no puede comportar alteración alguna de la decisión adoptada por la Sala de instancia al declarar la nulidad del PPRI impugnado, porque la confirmación de la cuestión que se examinó en primer lugar, sobre la reserva de suelo para viviendas, tiene, por sí sola, entidad suficiente para propiciar la declaración de nulidad del PPRI, conforme hemos tenido ocasión de declarar en la jurisprudencia a que se ha hecho referencia. De ahí que la estimación de la mencionada cuestión referida al vicio formal denunciado, no puede trasladarse al fallo de este recurso.

Por otro lado, debemos examinar la cuestión que se suscita por la defensa de la cooperativa promotora del PPRI 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, en lo referente a la reserva de suelo, 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.

#### **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. Las respuestas a las cuestiones que suscitan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las que se reseñan en los fundamentos segundo y tercero, in fine, de esta sentencia.

Segundo. No ha lugar al presente recurso de casación 8388/2019, interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid y la entidad "Residencial Maravillas Sociedad Cooperativa Madrid", contra la sentencia 527/2019, 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 278/2016, mencionada en el primer fundamento, que se confirma en lo sustancial.

Tercero. En cuanto a las costas procesales, cada una de las partes abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

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.