



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Primera
C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2021/0039328

Procedimiento Ordinario 897/2021

Demandante: [REDACTED]

PROCURADOR D./Dña. LUIS FERNANDO POZAS OSSET

Demandado: AYUNTAMIENTO DE TORREJON DE ARDOZ

PROCURADOR D./Dña. FERNANDO MARIA GARCIA SEVILLA

ALLISON IBERIA SL

PROCURADOR D./Dña. ROSA MARIA MARTINEZ VIRGILI

SENTENCIA Nº 379/2022

Presidente:

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Magistrados:

D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS

D. JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA

D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO

En la Villa de Madrid, a trece de mayo de dos mil veintidós.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 897/2021, interpuesto por don [REDACTED] representado por el Procurador de los Tribunales don Luís Pozas Osset, contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en fecha 26 de mayo de 2021 por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Mejora de la Parcela 4.1 SUNP- T2. Habiendo sido parte el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, representado por su el Procurador de los Tribunales don Fernando García Sevilla; y la mercantil Allison Iberia SA, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rosa María Martínez Virgili.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 1000034201801526041450





ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por [REDACTED] se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado en fecha 3 de septiembre de 2.021 contra el Acuerdo antes mencionado, acordándose su admisión, y formalizados los trámites legales preceptivos fue emplazado para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la estimación del recurso y se dicte Sentencia declarando nulo y no ajustado a derecho el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento Pleno de Torrejón de Ardoz en sesión celebrada en fecha 26 de mayo de 2021 de la aprobación definitiva del Plan Especial de Mejora de la parcela 4.1 SUNP-T2 (avenida premios Nobel, número 6).

SEGUNDO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz y la de la mercantil [REDACTED] contestaron a la demanda mediante sendos escritos en los que se oponían al recurso instando su desestimación.

TERCERO.- Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba se practicó la admitida por la Sala con el resultado obrante en autos y, tras el trámite de conclusiones, con fecha 12 de mayo de 2022 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A través del presente recurso jurisdiccional don Mario Carreño López impugna el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en fecha 26 de mayo de 2021 por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Mejora de la Parcela 4.1 SUNP- T2.

El objeto de dicho Plan Especial de Mejora, de iniciativa particular, promovido por el propietario de la misma, la mercantil [REDACTED] es la modificación del uso de dicha parcela, suprimiendo la condición fijada que permitía los usos comerciales salvo los alimentarios, de forma que estos quedan autorizados.

La determinación de uso que se va a rectificar conlleva la rectificación de una condición específica de ordenación de usos establecida por el Plan Parcial de dicho Sector por la se exceptúa una actividad, la alimentaria dentro del terciario comercial.

La formulación literal de la excepción que se modifica era la siguiente:



- «1. Definición.- Es la zona se plantea como la concentración principal del uso comercial, en cualquier caso, no alimentario, al servicio del sector, que sirva como escaparate para el conjunto de productos que se realizarán o distribuirán en el marco del sector.»

- «7. Condiciones de uso: Con referencia a los usos definidos en el Plan General, serán los siguientes: Principal o característico: Terciario Comercial no alimentario (Códigos de Plan General C1, C6, C7 y C8.). Compatibles: Oficinas; Equipamientos y dotaciones de naturaleza privada; Espacios libres privados; Aparcamiento, en posición bajo rasante y al aire libre; y, Vivienda de guarda y custodia de las instalaciones con un máximo de 125 m² construidos».

SEGUNDO.- La parte recurrente impugna el citado Plan Especial en base a los motivos que de manera sucinta se pasan a exponer:

a.- Indebida utilización de la figura del Plan Especial de mejora urbana para la modificación pretendida.

Expresa que se trata de una actuación singular sobre una parcela concreta a la que se está dotando de una regulación específica contraviniendo las determinaciones incluso del Plan General de Torrejón de Ardoz al ampliarle el uso que, además está expresa mente prohibido en el Sector y ha sido ideado no tanto para materializar intereses públicos sino los particulares de la promotora y ni siquiera relativamente del interés general constituyendo una auténtica desviación de poder.

Señala que no existe en la memoria del proyecto una justificación suficiente de la coherencia con la ordenación estructurante de la perseguida ampliación al uso alimentario y ese uso está prohibido en el Plan General para este Sector.

Alega la infracción de los artículos 76 y 82.2 del reglamento de Planeamiento que, con carácter general el artículo y referido a todos los Planes Especiales, solamente habla de la posibilidad de limitar los usos, no de ampliarlos y que en ningún caso pueden alterar el uso del suelo establecido por planes de jerarquía superior.

Indica, con infracción del artículo 47.3 de la Ley 9/2011, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) que la adopción del instrumento de plan especial con el objeto de la mejora del medio urbano no está claro que la legislación citada se refiera a la mejora de las condiciones de explotación de una parcela lucrativa.

b.- Insuficiente justificación en la memoria de las determinaciones que incluye.

Señala que la Memoria dedica 8 párrafos a “justificarlo”, pero no justifica, sino que expone ideas genéricas y conceptos abstractos pues no entra a examinar ninguna circunstancia propia de esta parcela ni de las colindantes que ampare el cambio que se preconiza, dado que además ya existiría un motor de atracción que sería todo lo que se va a desarrollar en el sistema general de equipamiento de la defensa y con los mismos usos incluidos el alimentario. Por lo tanto parece absolutamente innecesario establecer esa ordenación para otra parcela más en concurrencia con las anteriores, que pertenece, digámoslo así, a otra parte del mismo sector y la única justificación que tiene este cambio es

el aumento de valor que supone la modificación para el propietario de la parcela es decir para el promotor del Plan.

c.- Incumplimiento de aportación de los informes preceptivos.

Aduce la infracción de los artículos 52 de la LSCM y 77 del reglamento de Planeamiento ya que, respecto de los estudios complementarios, al destinarse a la comercialización de unos bienes de consumo de rápida rotación como son los alimenticios, se va a producir una mayor afluencia de público y por lo tanto un incremento del tráfico que en modo alguno está previsto ni por la ordenación prevista con anterioridad ni es objeto de examen por lo que resultaría necesario al menos dos informes complementarios: uno a la demarcación de carreteras del Estado en Madrid para ver en qué forma afecta ese aumento del tráfico a las conexiones desde la A-2 existentes y un segundo estudio de tráfico para ver en qué forma afecta a una infraestructura, que es la existente en esta parte del sector del SUNP T-2, ese aumento de tráfico no previsto en forma alguna.

Añade que los suelos han estado contaminados pudiendo quedar restos y sustancias de que llevaron al extremo de declarar el suelo como contaminado y el subsuelo será removido dado que en la ordenanza se permite que haya una planta de aparcamiento bajo rasante en esta parcela por lo que el informe ambiental emitido por la Comunidad de Madrid adolece de la necesaria rigurosidad, no considera el nuevo uso aprobado lo que puede generar nuevos riesgos no adecuadamente mitigados con las medidas correctoras precisas.

Expresa que el informe de sostenibilidad económica o estudio económico financiero es un requisito que siempre se ha exigido de los planes especiales de mejora y el aportado con el PEM es absolutamente vago, se limita a especificar que no hace falta concreción de inversión porque sólo se cambian el uso.

d.- El proyecto especial de mejora constituye una reserva de dispensación.

Indica que la Administración no puede inaplicar o realizar distinciones arbitrarias en la aplicación de la normativa urbanística, tanto al aprobar planes, como al dictar actos administrativos, como licencias o autorizaciones o prohibiciones, contrarias a las normas jurídicas, entre ellas los planes y el supuesto que nos ocupa constituyen una clarísima reserva de dispensación en cuanto a la parcela 4.1, dado que se modifica el contenido de una norma superior vulnerando el principio de jerarquía normativa, y se procede a establecer una normativa expresamente prohibida por el Plan General que sirve de cobertura, y que es su norma superior.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz se opuso al recurso indicando que lo único que hace es adecuar las necesidades de la población a una mayor regularidad del comercio, a una mayor competencia, y con unos usos, el alimentario y asociados, entre los que cabría, por ejemplo, el de unidades de suministro de combustible y de coches eléctricos e híbridos, que son centro de impulso en el Sector, y además atienden a la realidad social del momento en que las normas se aplican.

Opone que el Plan Especial atacado, como hecho concreto, y conforme a la Ley puede modificar y mejora, como es el caso, la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, y justifica adecuada y suficientemente en cualquier caso su coherencia con la ordenación estructurante, a la que no



afecta pues el Plan Especial se limita a modificar el régimen normativo de los usos pormenorizados, siendo estas cuestiones que el artículo 35.4.d) LSM incluye expresamente entre las "determinaciones pormenorizadas", diferentes de las determinaciones estructurantes del Plan General.

Alega la falta de legitimación activa material del recurrente pues la acción pública no es para la defensa de intereses privados, que es lo que, aquí, se hace, en cuanto se señala que no se ha tenido en cuenta un nuevo reparto entre los propietarios que fueron o existieron en la Junta de compensación redefiniendo, dice el demandante, los coeficientes de participación en los gastos de urbanización lo que constituye una pretensión jurídico individualizada y no una acción pública.

Señala que de la documentación obrante en la iniciativa y y con los informes municipales que viabilizan y consolidan la aprobación definitiva del Plan especial, se cumple a juicio de esta representación todos y cada uno de los aspectos del Plan Especial de una parcela en un Sector con un plan parcial que no se desvirtúa.

Indica que contemplado el Plan Especial con el estudio de viabilidad económica y financiera de su establecimiento y desarrollo del uso homogéneo dentro del Sector, y sin excluir a ningún otro supuesto de otra parcela, que tenga esa posibilidad se muestra por ello la "indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional" y con cumplimiento de las exigencias del interés público del uso integrado en el Sector que se homogeneiza y se completa con los demás usos, en un planeamiento integrado en que se desarrolla el uso liberalizado y por ello dentro de las competencias locales y estatales y, con ello, por la influencia de la liberalización del uso alimentario, se atiende a la cambiante realidad social en que las normas se aplican y por ello el uso atiende al interés público predominante en relación con el privado.

Añade que el Plan Especial impugnado contiene el plan de viabilidad económica y financiera, y el estudio de tráfico y todos los demás elementos e informes precisos, justifica y explica adecuadamente la coherencia con la ordenación estructurante y todo se justifica en la Memoria. Niega la existencia de una reserva de dispensación.

CUARTO.- La mercantil Allison Iberia SA también se opuso al recurso expresando que a la vista de lo limitado de la rectificación que se realiza por el Plan Especial, resulta evidente que cumple con lo establecido en el art. 51.1 LSCM.

Opone que no se prevé por tanto la introducción de nuevos usos pormenorizados pues la actividad alimentaria no se considera un uso o una categoría de uso autónoma en el Plan General de Torrejón y mucho menos la modificación presupone alteración de la ordenación estructural ni precisa de ajustes en la distribución de beneficios y cargas o la necesidad de realizar inversiones adicionales en dotaciones urbanísticas ya que al ser comercial alimentario, un supuesto de actividad dentro del uso pormenorizado de terciario comercial, participa de los mismos coeficientes de ponderación del uso pormenorizado definido en el plan tanto en lo que se refiere al aprovechamiento como en el impacto de su presencia en servicios o en el tráfico.

Indica que la peculiaridad de la ordenación de la parcela P. 4.1 antes de la modificación del Plan Parcial es que es la única parcela del Sector de la que se excluye la

actividad alimentaria de forma expresa, peculiaridad que también la singulariza respecto del resto de los suelos a los que se aplican usos comerciales que, tal y como está redactada en el Plan General, no se excluye la actividad comercial alimentaria (salvo para la Categoría C3 de dicho uso, categoría que no es de aplicación a la Parcela 4.1 del SUNP-T2 "Noroeste).

Expresa que la ordenación es coherente con la ordenación estructurante pues con la nueva ordenación del uso el contenido de la norma zonal de Plan Parcial modificada se identifica más con la ordenación que prevé el planeamiento general para este uso.

Añade que la previsión contenida en el Plan Especial no precisa de realización de inversiones en dotaciones en la medida en que consiste en una rectificación en la redacción de contenido del uso pormenorizado de terciario comercial y la actividad alimentaria tiene una inexistente o muy reducida operatividad en el régimen de usos pormenorizados previstos en el Plan por lo que no supone alteración en los coeficientes de ponderación de usos en los que participará del establecido para el uso y categoría que se aplique del suelo terciario comercial.

Niega la falta de motivación y que el Plan cuenta con un informe de sostenibilidad/viabilidad económica y la modificación no es un cambio de ordenanza zonal que sigue siendo la Número 04 Terciario comercial, sino la eliminación de la excepción de la actividad alimentaria, dentro de la actividad comercial prevista en dicha norma, no se prevén aumento de dotaciones o espacios públicos y no suponen impacto en las haciendas pues no hay incremento de costes, ni en la ejecución de la urbanización, ya que ésta correspondería, en su caso a urbanización interior a la parcela 4.1, ni en el mantenimiento por la puesta en marcha de servicios públicos necesarios para atender lo previsto en el instrumento de ordenación, como tampoco resultado del mejoras que pudieran haberse considerado del estudio de tráfico.

Añade que los condicionantes ambientales y las consideraciones mencionadas en el Informe Ambiental Estratégico que remite también a los condicionantes ambientales reflejados en el informe emitido a la Modificación no 4 del Plan Parcial del Sector SNUP-T2 del PGOU de Torrejón de Ardoz no inciden en la viabilidad o sostenibilidad de la actuación, siendo igualmente el impacto en las Haciendas Públicas nulo.

Está a los estudios de tráfico que obran en el expediente y expresa que los residuos inertes que afectan a la parcela 4.1 no se han considerado objeto de propuesta de actuación alguna en los informes que proporciona el demandante, pero además parece que por su propia constitución no presentan peligro recordando que en una vez los suelos fueron descontaminados, procede el 23 de Septiembre de 2009 a la declaración de suelo descontaminado, y a la cancelación de la inscripción en el Inventario de Suelos Contaminados de la Comunidad de Madrid el citado emplazamiento.

Niega la existencia de una reserva de dispensación pues es falso que el instrumento impugnado autorice un uso prohibido por el Plan General y lo que se consigue con el Plan Especial es una mayor sintonía con la ordenación de los diferentes usos prevista en el planeamiento general.

QUINTO.- Son hechos determinantes a los efectos de la resolución del litigio los que a continuación se expresan:



a.- La parcela se sitúa en el sector de suelo urbanizable no programado, SUNP-T2 “Noroeste”, de Torrejón de Ardoz, previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz (aprobado definitivamente por la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid el 6 de mayo de 1999, publicado en el BOCAM de fecha 12 de julio de 1999, en adelante PLAN GENERAL o PGOU).

b.- Para su desarrollo, se aprobó un Plan de Sectorialización (Orden 1202/2007 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid de fecha 10 de mayo de 2007) y el correspondiente Plan Parcial (se aprobó definitivamente en 27 de mayo de 2007, BOCAM. el día 4 de julio de 2007, número 157).

c.- En fecha 21 de diciembre de 2010 se aprobó la Modificación nº1 del Plan Parcial del Sector SUNP.T2 “Noreste” del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz. (BOCAM de fecha 29 de enero de 2011).

En dicha Instrumento se modificaban los artículos siguientes:

— Artículo 35. Ordenanza de Zona 01. Terciario-Industrial/Industrial Almacenes,

en sus apartados 5. Condiciones del volumen edificable, 7. Condiciones de uso, en lo relativo a Usos Compatibles, 8, de Condiciones estéticas, higiénicas y de seguridad, y 9, de Otras condiciones.

— Artículo 36. Ordenanza de Zona 02. Terciario-Industrial/Oficinas, en sus apartados 3. Tipologías Edificatorias, 6. Condiciones de posición de la edificación en la parcela, en lo relativo a Linderos Laterales, y 7. Condiciones de uso, en lo relativo a Usos Compatibles.

— Artículo 37. Ordenanza de Zona 03. Terciario-Industrial/Servicios, en su apartado 7. Condiciones de uso, en lo relativo a Usos Compatibles.

— Artículo 38. Ordenanza de Zona 04. Terciario Comercial, en su apartado 5 Condiciones de volumen edificable en lo relativo a cómputo y no cómputo de determinados espacios y/o superficies construidas y en su apartado 7. Condiciones de uso, en lo relativo a Usos Compatibles.

d.- En fecha 27 de diciembre de 2011 se aprobó la Modificación nº 2 del Plan Parcial del Sector SUNP.T2 “Noreste” del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz (BOCAM de fecha 9 de enero de 2012).

La Modificación puntual del Plan Parcial de referencia consistía en las siguientes alteraciones.

Primero. 1.1. Reubicación y agrupación de las dos parcelas que constituyen el equipamiento deportivo (parcelas RL.EQ.DR.01 y RL.EQ.DR.02), existentes ahora a la entrada central del sector en la posición que ocupa la zona verde local RL.ZV.03 y parcialmente suelo del sistema general para la defensa (RG.EQ.AD).

1.2. Agrupamiento de las zonas verdes locales en la ubicación original del equipamiento deportivo (RL.ZV.01, RL.ZV.02, RL.ZV.03, RL.ZV.04 y RL.ZV.05).

1.3. Como consecuencia de lo anterior, redelimitación de la parcela destinada equipamiento general para la defensa (parcela RG.EQ.AD).

Segundo. 2.1. Derivado de la ejecución de la urbanización en el eje viario principal, redefinición de las alineaciones oficiales en la parcela única regulada bajo la ordenanza Zona 04. Terciario Comercial.

2.2. Derivado de la ejecución de la urbanización en el eje viario principal, redefinición de las alineaciones oficiales en la parcela regulada bajo la ordenanza Zona 02. Terciario-Industrial/Oficinas.

2.3. Derivado de la ejecución de la urbanización en el acceso Oeste del sector, redefinición de las alineaciones oficiales en la parcela de zona verde local RL.ZV.08.

e.- En fecha 29 de enero de 2014 se aprobó la Modificación nº 3 del Plan Parcial del Sector SUNP.T2 “Noreste” del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz (BOCAM de fecha 4 de marzo de 2014).

Dicha Modificación supone la supresión del último párrafo de la página 30 del texto refundido del Plan Parcial (apartado 1.6.3.5): “la superficie de la parcela que resulte libre de edificación deberá necesariamente arbolarse en un 50 por 100 de su superficie, pudiendo utilizarse la misma para aparcamiento en superficie en combinación con el arbolado según el marco de plantación que se utilice”.

f.- En fecha 26 de marzo 2015 se aprobó por Acuerdo de 26 de marzo de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz, relativa a la Red General de Equipamiento RG.EQ.AD del Sector T2, (BOCAM de 9 de abril de 2015, núm. 83), que tuvo como objeto:

La transformación de tres parcelas municipales incluidas en el Sector T2: La parcela de Red General RG.EQ.AD, de 197.228,27 m², la parcela de Red Local colindante RL.EQ.DR.01, de 20.255,54 m² y la parcela lucrativa colindante P.2.2.1 con ordenanza de Zona 02 Terciario-Industrial, de 12.520,80 m². Del conjunto de las tres resulta una superficie total de 230.004,61 m², de los cuales 126.611,93 m² pasan a destinarse al uso lucrativo Terciario Comercial y los 103.392,68 m² restantes se destinan a redes públicas.

Asimismo, crea una ordenanza específica Zona 08 Terciario Comercial y se modifican los parámetros del Grado 2º de la ordenanza de Zona 05 de aplicación a las parcelas de Equipamiento Local Deportivo RL.EQ.DR.

Además, dentro del Sector T2, forman parte del ámbito las parcelas municipales P.2.1.2, P.2.3.3, P.2.6 y P.2.7, cuya superficie suma 23.690,98 m², que mantienen su calificación, modificándose exclusivamente el parámetro de edificabilidad de la ordenanza de aplicación, Zona 02 Terciario Industrial.

Externos al sector, dentro del ámbito de la presente Modificación Puntual se incluyen:

— Una superficie de 92.272 m² de suelo municipal de Sistemas Generales clasificados como Suelo Urbanizable No Programado, cuyo aprovechamiento aún no se ha materializado y lo hace ahora en las nuevas parcelas lucrativas del Sector T2. Estos suelos, situados al sudoeste del municipio, al oeste del Barrio del Castillo, forman parte del Sistema General denominado por el Plan General “Cuña Verde”. En ellos se ubica el denominado “Antiguo Vertedero de RSU de Torrejón de Ardoz” y, como consecuencia de ello, se requiere la descontaminación del suelo afectado.



— Suelos con una superficie de 278.955,92 m², que se incorporan al Plan General vigente como Sistema General en Suelo No Urbanizable Protegido, a obtener por expropiación, formando parte del Plan Especial Ciudad Deportiva y Bosque Urbano, situado al sur del municipio, entre la vía urbana de borde y el cauce del río Henares.

— El ámbito de la Unidad de Ejecución A.E-O.D-2, de Suelo Urbano, remitida a Plan Especial de Reforma Interior para la transformación en uso residencial de los terrenos actualmente destinados a la Base de Automovilismo de Defensa. Su inclusión es exclusivamente a efectos de suprimir, en las condiciones normativas del ámbito, la referencia al traslado de la Base, sin que se modifique ninguna de dichas condiciones. La superficie de este ámbito es de 164.513 m².

Los suelos afectados por la Modificación Puntual constituyen un ámbito discontinuo de 789.436,51 m² de superficie.

III. Respecto al contenido de la Modificación Puntual, se suprime la Red General de Equipamiento para la Defensa, denominada RG.EQ.AD y se crea una nueva Red General de Zona Verde RG.Z.V., en la banda de contacto del sector con la Base Aérea.

Asimismo, se posibilita que los terrenos de 92.272,00 m² de superficie, de propiedad municipal, que forman parte del Sistema General “Cuña Verde” y asignados al Suelo Urbanizable No Programado, se incorporen realmente a las Redes Públicas, permitiendo la materialización de sus derechos edificatorios en las dos nuevas parcelas destinadas a uso Terciario Comercial.

Igualmente, se incorporan en el Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz como Redes Generales 278.955,92 m² de terrenos clasificados como Suelo No Urbanizable Protegido, que fueron incluidos en el ámbito del “Plan Especial Ciudad Deportiva y Bosque Urbano”, y cuya obtención, por expropiación, aún no se ha producido.

g.- En fecha 31 de octubre 2018 se aprobó la Modificación nº 4 del Plan Parcial (BOCAM de fecha 13 de noviembre de 2018, número 271).

El ámbito de la modificación afectaba a las parcelas:

— Zona 02, Terciario Industrial Oficinas, Parcelas P.2.1.1, P.2.1.2 , P.2.2.2, P.2.2.3 P.2.3.1, P.2.3.2, P.2.3.3, P.2.3.4, P.2.3.5, P.2.3.6, P.2.4.1, P.2.4.3, P.2.4.4.

— Zona 04, Terciario Comercial, Parcela P.4.1

— Zona 08 Terciario Comercial Hotelero, Parcelas P.5 y P.6.

— Sistema de Zonas Verdes y Espacios Libres de Red Local RL.ZV.MOD.1, RL.ZV.MOD.2, RL.ZV.MOD.3, RL.ZV.MOD.4 y RL.ZV.MOD.5.

— Equipamientos públicos locales, parcelas RL.EQ.DR.01 y RL.EQ.DR.02.

— Zona Servicios Públicos de Red Viaria, RL INF VG.1, RL INF VG.2 y RL INF VG.3 Parcela RL.INF.V Aparcamientos.

En la misma se modifica la dimensión y edificabilidad de la parcela P4.1, reduciendo esta de 66.259,92 a 48.536,76 m² de superficie, y pasando de una edificabilidad de 56.533,02



a 21.500 m² y se modifica el artículo 8 relativo a la Ordenanza de zona 04. Terciario Comercial que se define como “la zona se plantea como la concentración principal del uso comercial, en cualquier caso no alimentario, al servicio del sector, que sirva como escaparate para el conjunto de productos que se realizarán o distribuirán en el marco del sector”.

En sus condiciones de uso con referencia a los usos definidos en el Plan General, son los siguientes:

— Principal o característico: Terciario Comercial no alimentario (Códigos de Plan General C1, C6, C7 y C8).

— Compatibles:

d Oficinas.

d Equipamientos y dotaciones de naturaleza privada.

d Espacios libres privados.

d Aparcamiento, en posición bajo rasante y al aire libre.

d Vivienda de guarda y custodia de las instalaciones con un máximo de 125 m² construidos.

— Prohibidos: resto de usos.

h.- En fecha 1 de julio 2020 se aprobó la Modificación 5ª del Plan Parcial del Sector SUNP.T2 “Noreste” del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz. (BOCAM de fecha 16 de julio de 2020, número 171).

Los objetivos de esta Modificación eran los siguientes:

1. Reducir los retranqueos a alineaciones laterales en las parcelas de la Zona 01 Grado 2º a 5,00 m, manteniendo la condición de que en todo caso sea igual o mayor de 1/3 de la altura con un mínimo de 5,00 metros.

2. Transferir el aprovechamiento no materializados en la parcela municipal 2.4.6, (4.137,99 m²) a las parcelas 2.6 y 2.7, igualmente propiedad municipal, en las siguientes cuantías:

— 3.229,98 m²c a la parcela 2.6 que, junto con su aprovechamiento inicial (3.966,30 m²c), alcanza un aprovechamiento total de 7.196,30 m²c, que supone un coeficiente de edificabilidad de 1,233766340 m²c/m²s.

— 908,01 m²c a la parcela 2.7 (cuyo aprovechamiento inicial es de 4.116,22 m²c), con lo que alcanza un aprovechamiento de 5.024,21 m²c, que supone un coeficiente de edificabilidad de 0,83 m²c/m²s.

— Recalificar esta última parcela (2.7) cuyo uso actual es terciario-industrial/oficinas a uso terciario-industrial/industrial-almacenes (ambos usos tienen el mismo coeficiente de homogeneización), con un coeficiente de edificabilidad de 0,83 m²c/m²s, que es el asignado por la ordenanza Zona 01 Grado 2º, situación b), zona en la que se incluiría.



— Recoger la agrupación de las parcelas 2.4.5, 2.4.6 y 2.4.7, llevada a cabo por su propietario, asignándoles el coeficiente de edificabilidad resultante de dividir la suma de sus aprovechamientos, detráido el transferido) por la superficie del con- junto $[(2.945,09 \text{ m}^2\text{c} + 11.510 \text{ m}^2\text{c} + 4.327,32 \text{ m}^2\text{c}) / (2.283,02 \text{ m}^2\text{s} + 12.130,22 \text{ m}^2\text{s} + 3.354,51 \text{ m}^2\text{s}) = 18.782,41 \text{ m}^2\text{c} / 17.767,75 \text{ m}^2\text{s} = 1,057107 \text{ m}^2\text{c}/\text{m}^2\text{s}$, con- templando una nueva situación “c”, en la ordenanza Zona 02. De esta forma, una vez concretada la amplitud del ejercicio de la opción de compra que figura en el registro de la Propiedad, que no incluye la adquisición de la totalidad del aprovechamiento sino tan solo de 510 m²c, y habiéndose edificado un único edificio en la parcela resultante de la agrupación, se consigue la coherencia de un coeficiente de edificabilidad único para las tres parcelas agrupadas.

i.- En fecha 21 de mayo 2021 se aprobó definitivamente el Plan Especial de Mejora de la Parcela 4.1 SUNP- T2, objeto de impugnación.

j.- El Sector SUNP T-2 se desarrolló por el sistema de compensación cuyo proyecto de reparcelación fue aprobado el 14 de septiembre de 2009. En el mismo la Parcela P4.1 tenía la siguiente descripción:

“URBANA.- PARCELA 4.1.: Parcela en el término municipal de Torrejón de Ardoz, resultante del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Actuación del Sector “SUNP-T2 Noreste”, con forma de polígono irregular, hoy AVENIDA DE LOS PREMIOS NÓBEL, número SEIS. Linda: Norte, en líneas 19'53 m, 9'82 m, curva de 20'47 m, 6'12 m, 163'78 m y curvas de 13'03 y 11 '67 m con RG.INF.V.02; Este, en líneas de 22'66 m y 127'63 m y curva de 39'22 m con RG.INF.V.16; Sur, en líneas de 340'81 m y de 57'77 m con RG.INF.V.19; y Oeste, en líneas de Sur a Norte de 37'21 m, 47'78 m, 27'92 m, 60'23 m, 24'67 m y 21'19 m con VÍA PECUARIA No 1. Coordenadas U.T.M.:

Superficie: SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE METROS Y NOVENTA Y DOS DECÍMETROS CUADRADOS -66.259'92 m²-. Calificación: Terciario/Comercial. Zona 04. 5. Ordenanza: Ordenanza de Zona 04. Terciario Comercial. 6. Usos: Característico: Terciario Comercial no alimentarlo -Códigos de Plan General C1, C6, C7 y C8-. Compatibles: Oficinas. Equipamientos y dotaciones de naturaleza privada. Espacios libres privados. Aparcamiento, en posición bajo rasante y al aire libre. Vivienda de guardia y custodia de las instalaciones con un máximo de 125 metros cuadrados construidos Prohibidos: El resto. Edificabilidad: 56.533,02 m². Coeficiente de participación en la cuenta de liquidación provisional: 14,42414016%. Referencia Catastral: 2301101VK6820S0001ZY.”

k.- Dentro del sector se localizó un suelo contaminado denominado ANTIGUO VERTEDERO EN SUNP T-2, que fue objeto de declaración tanto primero de suelo contaminado por resolución de 18 de abril de 2006 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, como descontaminado posteriormente por resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 23 de septiembre de 2009. Dichos suelos se ubicaban donde se encuentra emplazada la parcela 4.1.

SEXTO.- Como se reflejó más arriba, el Ayuntamiento alegó la falta de legitimación activa material del recurrente en el entendimiento de que la acción pública no es para la defensa de intereses privados, que es, entiende, lo realiza el recurrente en cuanto se señala que no se ha tenido en cuenta un nuevo reparto entre los propietarios que fueron o existieron en la Junta de compensación redefiniendo, dice el demandante, los coeficientes de

participación en los gastos de urbanización lo que constituye una pretensión jurídico individualizada y no una acción pública.

Señalamos, al respecto, en nuestra Sentencia de 28 de enero de 2022 (rec. 58/2022) que *"Como es sabido, la legitimación de la parte demandante en el ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, regulada en los artículos 5.f) y 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU), que conecta directamente con el artículo 19.1.h) LJCA.*

Recordemos que el artículo 5.f) TRLSRU, bajo el título "Derechos del ciudadano", dispone que:

"Todos los ciudadanos tienen derecho a:

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora."

Asimismo, el artículo 62.1 TRLSRU establece bajo el título "Acción pública" que:

"1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística."

Conviene recordar, tal y como ha declarado la jurisprudencia (STS de 21 de noviembre de 2021, Rec. 6097/2018), que:

"La acción pública es un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos que consiste en la atribución de legitimación para perseguir conductas que infrinjan la normativa aplicable a sectores especialmente vinculados a valores que afectan a la comunidad.

La STS de 21 de enero de 2002 (Casación núm. 8961/1997) nos recuerda que "la finalidad prevalente y fundamental del artículo 304 de la Ley del Suelo de 1992 (actual art. 62 Real Decreto Legislativo 7/2015), es la de perseguir y conseguir, por encima de cualquier otra consideración, la observancia en todo caso de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico, por lo que la naturaleza de las causas que hayan inducido al que ejercita tal acción, aun cuando estas sean consideradas como represalia de actuaciones anteriores, tal como sostiene el recurrente, son irrelevantes frente a los fines prevalentes de protección y observancia del ordenamiento urbanístico, en su concreta aplicación.

La STS de 10 de noviembre de 2004 (RJ 2004, 7838) (Casación núm. 2537/2002) añade que: "el espíritu y finalidad de la norma es incentivar la defensa del régimen urbanístico, propiciando su observancia, lo que no abona la sujeción del ejercicio de la acción pública de que se trata a cortapisa, límite u obstáculo que no imponga la norma que la regula o que no derive del resto del ordenamiento jurídico".

Consecuentemente, el legislador ha considerado que el interés en el cumplimiento y observancia de la legislación urbanística constituye una causa que justifica suficientemente una atribución de legitimación amplia, por encima de los intereses particulares, en la que



sólo actúa como límite el ejercicio de tal derecho de acuerdo con el principio de la buena fe".

Por otro lado, como ya dijimos en nuestras Sentencias de 20 de febrero de 2014 (recurso 1652/2013), de 20 de noviembre de 2015 (recurso 1124/2015, 22 de julio de 2016 (recurso 1233/2015) y 2 de marzo de 2020 (rec. 857/2019) *"la legitimación activa ad causam, para el proceso, consiste en una posición o condición objetiva en conexión con la relación material objeto del pleito que determina una aptitud para actuar en el mismo como parte, se trata de una cualidad de la persona para hallarse en la posición que fundamenta jurídicamente el reconocimiento de la pretensión que se trata de ejercitar.*

La sentencia de 2 de diciembre de 2013 (RC 4479/2010), siguiendo la sentencia de 7 de junio de 2006 (RC 7978/2003) distingue entre la legitimación ad processum y la legitimación ad causam en los siguientes términos:

"[...] Debe recordarse a estos efectos, que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se deduce de la doctrina de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 [R 56/2000], de 7 de noviembre de 2005 [R 64/2003], de 13 de diciembre de 2005 [R 120/2004] y de 31 de mayo de 2006 [R 38/2004]), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4).

El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución (STC 45/2004, de 23 de marzo), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999), "que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación "ad processum" y la legitimación "ad causam". Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que "es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos".

Pero distinta de la anterior es la legitimación "ad causam" que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e "implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito"; añadiendo la doctrina científica que "esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el

proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal". Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991, ha dicho que "la legitimación [se refiere a la legitimación *ad causam*], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso". Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto".

Como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, las SSTs de 26 de mayo de 2003, del Pleno de 31 de mayo de 2006 a las que se refiere la de 26 de enero de 2012, RC 545/2010), "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

Sobre este punto, la doctrina jurisprudencial de esta Sala ha señalado:

a) Por interés, que la normativa vigente califica bien de "legítimo, personal y directo", o bien, simplemente, de "directo" o de "legítimo, individual o colectivo", debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos.

b) Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada.

c) Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994, la legitimación "*ad causam*" conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la sentencia de 21 de abril de 1997, se parte del concepto de legitimación "*ad causam*" tal cual ha sido recogido por la más moderna doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses.

d) La defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente que en el orden contencioso-administrativo viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de



la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial.

e) Resulta así que, en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo se insiste en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. (SSTS de 4 de febrero de 1.991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1.995 y 12 de febrero de 1.996, 9 de junio de 1997 y 8 de Febrero de 1999, entre otras muchas)".

Sucede en autos que el actor fundamenta su legitimación en el ejercicio de la acción pública del artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y no cabe confundir los motivos de impugnación con las concretas pretensiones que se deducen, en este caso únicamente de nulidad, siendo que aquellos son la vía para obtener la conclusión y si entre ellos está la posible infracción del principio de equidistribución de beneficios y cargas no por ello se puede entender que la acción ejercida contenga una pretensión jurídico individualizada en una condición de miembro de una Junta que ni se alega ni consta en el procedimiento por lo que no puede sostenerse que el recurrente carezca de "legitimación activa material" lo que nos lleva a la desestimación del motivo.

SÉPTIMO.- Como primer motivo del recurso, se alega la indebida utilización de la figura del Plan Especial de mejora urbana para la modificación pretendida.

Respecto de esta concreta figura del planeamiento ya hemos tenido ocasión de manifestarnos en numerosas Sentencias pudiendo traer a colación la reciente de 28 de enero de 2022 (rec. 1276/2019) en la que señalamos lo siguiente:

"El análisis del motivo impugnatorio debe partir del análisis de las funciones de los Planes Especiales y su relación con el Plan General. No en vano al suscitarse cuestión acerca de la aptitud del Plan Especial para llevar a cabo la alteración de la ordenación urbanística que promueve, ha de definirse la relación entre ambas tipos de Plan.

La jurisprudencia se ha pronunciado sobre los principios que rigen esa relación, cuya debida comprensión exige que no sea entendida -en términos generales- desde la exclusiva óptica de una relación jerárquica, pues está dotada de una mayor flexibilidad. En esto se distinguen precisamente de los Planes Parciales, de los que afirma el Tribunal Supremo que constituyen un "simple desarrollo y concreción del General", mientras que al Especial "le está permitido un margen mayor de apreciación de determinados objetivos singulares que no se concede al otro" [Sentencia de 23 de septiembre de 1987 (rec. 1043/1985) (F.D. 2º)].

Se ha utilizado antes la expresión "en términos generales" por cuanto cabe excepcionar de lo expuesto a los Planes Especiales que desarrollan específicamente el



planeamiento general y que, en ese caso sí, están sujetos a aquél de forma jerárquica. Esa apuntada flexibilidad tiene en todo caso su más clara limitación en la imposibilidad de que a través de un Plan Especial se alteren aspectos sustanciales del planeamiento superior. Tales "determinaciones de carácter general" [artículo 19.1 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RP)] o "elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio" (artículo 25.1 RP) constituyen ámbitos monopolizados por el Plan General.

La fijación de las líneas maestras de la configuración de un concreto modelo urbanístico o el establecimiento de determinaciones de ordenación estructurante constituyen un terreno vedado al Plan Especial y, con ello, la definición de sistemas generales o, en lo que aquí interesa -como a continuación se verá-, la definición y asignación de usos globales y su intensidad.

29. En relación con lo que acaba de exponerse, expresa la Sala Tercera (Sección 5ª) en Sentencia de 3 de julio de 2014 (rec. 4801/2011) que "[...] como recuerda la Sentencia de esta Sala de 29 de junio de 2012 (recurso de casación 1572/2009), las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial no responden únicamente al principio de jerarquía normativa, como dijimos en Sentencias de 26 de junio de 2009 (recurso de casación nº 1079/2005) y 21 de enero de 2010 (recurso de casación 5951/2005), y otras de 8 de marzo y 1 de junio de 2010 (recursos de casación nº 934/2006 y 2368/2006 respectivamente). Si así fuera, no sería posible dictar un Plan Especial sin previo Plan General o sin Plan Director Territorial (artículos 76.3 y 145 del Reglamento de Planeamiento), ni se permitiría modificar lo regulado en el Plan General, como es el caso de los planes especiales de reforma interior, con el límite del respeto a la "estructura fundamental" (artículo 83.3 del Reglamento del Planeamiento).

Todo sistema normativo tiene ordenadas sus normas en una escala de rangos, clasificación vertical, en las que cada norma puede disponer sobre las de nivel inferior, mientras que las inferiores han de respetar en todo caso el contenido de la regulación establecida en las de nivel superior. Ahora bien, las normas del sistema no se relacionan sólo en virtud del principio jerárquico, sino también atendiendo a la especialidad de su objeto por el concreto ámbito sobre el que inciden, lo que hace que gocen de cierta autonomía respecto a las demás normas ordenadas jerárquicamente, lo que prefigura una vertiente horizontal. Pues bien, el ordenamiento urbanístico, no resulta ajeno a tal estructura, y así los planes generales, planes parciales y los estudios de detalle, por ejemplo, resultan ordenados en virtud del principio jerárquico, aunque tienen su propio ámbito y contenido que gana en concreción según descendemos en la escala, mientras que los planes especiales tienen una relación con el plan general no sólo explicada por dicho principio.

Los planes especiales, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento, no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado y singular porque atiende a un sector concreto y determinado, como sucede en este caso con el recinto ferial. Esta diferencia tiene su lógica consecuencia en las relaciones con el plan general, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría el plan especial sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que no puede limitarse a reproducir lo ya ordenado en el plan general. Téngase en cuenta que el plan especial



precisa un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto.

Ahora bien, su relación no es explicable exclusivamente por el principio de jerarquía sino que introduce en sus relaciones normativas con el plan general el principio de especialidad, lo que no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del plan especial sea plena, que no lo es. En efecto, el ámbito sectorial que regula el plan especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento general en la función que le es propia, como acontece en el supuesto enjuiciado con la alteración de las determinaciones estructurantes, cuyo establecimiento se encuentra vedado al plan especial en virtud de la legislación autonómica aplicable, según la interpretación que de la misma efectúa la Sala de instancia" [F.D. 3º].

En esta línea, la Sala Tercera (Sección 5ª) declara en la Sentencia de 13 de febrero de 2015 (rec. 829/2013) -reproduciendo parcialmente lo expresado en la Sentencia de 21 de enero de 2010 (rec. 5951/2005)- lo que sigue: " Ahora bien, aunque su relación no sea explicable exclusivamente por el principio de jerarquía, e introduzca en sus relaciones normativas con el plan general el principio de especialidad, ello no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del plan especial sea plena, que no lo es. En efecto, el ámbito sectorial que regula el plan especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento integral en la función que le es propia, como acontece con la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general, que constituyen determinaciones vedadas al plan especial, como sucede en este caso según veremos seguidamente".

En definitiva, siguiendo con el análisis de nuestra jurisprudencia, el plan especial no puede clasificar el suelo pero sí calificarlo, estableciendo para ello asignaciones de usos pero también limitaciones a los mismos, ya de conformidad con lo dispuesto en el planeamiento general, ya sin sujeción a él (para el supuesto de que sea autónomo). Así lo declara la STS de 15 de noviembre de 1995 (Rec. 4099/1991) cuando, a propósito de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), expresa que el que tales planes especiales "pueden modificar el Plan General es algo admitido por el precepto citado" [aludía con ello al artículo 23.3 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLISOU)]. Precisa con ello que el que "puedan asignar usos al suelo está reconocido en el artículo 85-1 del Reglamento de Planeamiento (se entiende, asignación que modifique la realizada por el Plan General, que ha de haberla hecho previamente en el suelo urbano, según el artículo 12-2-1-b del T.R.L.S.)". Y advierte que "la única limitación es que esa modificación no altere la "estructura fundamental" del Plan General. Qué haya de entenderse por tal lo explican los artículos 12-1-b) del T.R.L.S. y 19-1-b) y 25 del Reglamento de Planeamiento, a saber, la definición y asignación de usos globales y su intensidad y la definición de los sistemas generales" [F.D. 3º].

En el mismo sentido, esta Sala y Sección señalaba en la Sentencia Nº 743/2013, de 17 de mayo (rec. 1202/2006), que "para el correcto examen de este motivo de recurso resulta conveniente comenzar por recordar que dada la finalidad y singularidad de objetivos para la que el ordenamiento ha creado la figura de los Planes Especiales, su relación con los Generales se caracteriza necesariamente por la flexibilidad y, de ello, se deriva que sus relaciones no pueden discurrir por los rígidos cauces de la jerarquía normativa, pues si se llegara a la conclusión de que los Planes Especiales están



estrictamente subordinados a los Planes General de tal forma que no pudieran introducir ningún tipo de alteraciones respecto a algunas de sus determinaciones, difícilmente podrían los Planes Especiales cumplir con la función que les atribuye el ordenamiento. Pueden, por tanto, los planes especiales introducir modificaciones respecto a la ordenación establecida en el instrumento de planeamiento general siempre que ello sea preciso para la consecución fines específicos que les son propios y siempre, claro está, que se respeten los límites que el ordenamiento jurídico ha fijado a su capacidad innovadora. En todo caso, el ordenamiento jurídico establece unos límites que han de ser respetados por los Planes Especiales; dentro de estos límites, el más importante, es que no pueden sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio (véase el art. 17.1 TRLS76), no pudiendo contener clasificación del suelo (ver también los arts. 76 y 77 del Reglamento de Planeamiento. Pero, en la medida en que respeten estos límites, podrán establecer modificaciones contrarias a las del planeamiento general cuando ello sea necesario para la adecuada consecución de sus fines. Los Planes Especiales tienen, por tanto, un ámbito propio, cuya delimitación deriva de la regulación legal de sus objetivos posibles y de la prohibición de sustitución del planeamiento general en la función que le es propia: ordenación integral del territorio y, concretamente, clasificación del suelo y configuración de los sistemas generales" [F.D. 3º].

Y también esta Sala y Sección concluyó en la Sentencia Nº 94/2020, de 5 de febrero (rec. 864/2019) que, "aunque el principio de jerarquía normativa se traduce en que el Plan Especial no puede vulnerar abiertamente las determinaciones del Plan General ni pueda sustituirlo como instrumento de ordenación integral de territorio, se está en el caso de que el Plan Especial no es homologable al Plan Parcial, respecto del Plan General, ya que la dependencia del último es mayor que la del primero, en cuanto el Parcial es simple desarrollo y concreción del General, mientras que al Especial le está permitido un margen mayor de apreciación de determinados objetivos singulares que no se concede al otro, de manera que, en los casos del artículo 76.2.a) del Reglamento de Planeamiento, los Planes Especiales pueden introducir las modificaciones específicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, siempre que no modifiquen la estructura fundamental de los Planes Generales, y según el artículo 76.3.a) y b) del Reglamento citado, cuando los Planes Generales no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende, podrán redactarse Planes Especiales que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con la finalidad de establecer y coordinar las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministro de energía siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial, y proteger, catalogar, conservar y mejorar los espacios naturales, paisaje y medio físico y rural y sus vías de comunicación" [F.D. 4º].

30. Recordemos que los Planes Especiales no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado y singular en función de los fines que pretendan. Desde esa perspectiva y con tal limitación, el Plan Especial precisa un campo concreto de actuación en función de los valores que persiga y de los objetivos que se haya propuesto, donde su relación con el Plan General no se rige por el principio de jerarquía. No obstante, las exigencias dimanantes del principio de jerarquía, ciertamente, no pueden eludirse cuando las determinaciones establecidas en el Plan Especial se incluyen entre las que resultan expresamente vedadas a dicha clase de



instrumento de planeamiento [clasificación del suelo y fijación de la estructura general (determinaciones estructurantes)].

En consecuencia, cabe predicar libertad de los Planes Especiales en su ámbito de actuación, afirmar que pueden modificar determinaciones no estructurantes del planeamiento general y, en particular, asignar usos al suelo o limitarlos conforme a lo que prevé el artículo 76.6 RP. Todo lo anterior solo aparecerá condicionado por la imposibilidad de definir y asignar usos globales y su intensidad, ya con carácter global, ya para todo el sector o área sometido al planeamiento especial.

31. Entrando ya en el examen de la normativa autonómica y la regulación que de la ordenación urbanística realiza, debe señalarse que, tal y como dispone el artículo 34 LSCM, la ordenación urbanística municipal está constituida por el conjunto de determinaciones que, de acuerdo con esa Ley, establezcan los instrumentos de planeamiento, pudiendo ser "estructurantes o pormenorizadas". Las determinaciones estructurantes son las establecidas y alteradas por los instrumentos de planeamiento general. Las determinaciones pormenorizadas habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las estructurantes que correspondan.

Concreta el artículo 35 LSCM cada una de estas determinaciones. De este modo, son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general (Planes Generales y Planes de Sectorización), así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro. En todo caso, según dispone el artículo 35.2 LSCM, son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística:

- "a) El señalamiento de la clasificación y, en su caso, categoría del suelo.*
- b) La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas.*
- c) La división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos.*
- d) El régimen de usos del suelo no urbanizable de protección".*

Asimismo, añade el precepto en su apartado 4º que son, en todo caso, determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística:

- "a) La definición detallada de la conformación espacial de cada área homogénea, ámbito de actuación o sector y, especial mente en suelos urbanos y urbanizables, de alineaciones y rasantes.*
- b) Las condiciones que regulan los actos sobre las parcelas y las que deben cumplir éstas para su ejecución material.*
- c) La regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones, las construcciones en general, las instalaciones y las urbanizaciones.*
- d) El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas*

e) *La definición de los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las redes locales, completando las redes generales y supramunicipales pero sin considerarse parte de ellas.*

f) *La delimitación, cuando proceda, de unidades de ejecución y la asignación de los sistemas de ejecución.*

g) *Las que no estén expresamente calificadas por el planeamiento general como determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística".*

Con relación a las determinaciones sobre usos de suelos, dispone el artículo 38.1 LSCM que "se entiende por uso global de un suelo el destino funcional que el planeamiento urbanístico le atribuye en relación al conjunto del término municipal. Sobre cada área homogénea, ámbito de suelo urbano y sector de suelo urbanizable deberá establecerse, con el carácter de determinación estructurante de la ordenación urbanística, el uso global, de forma que se caracterice sintéticamente el destino conjunto del correspondiente suelo". Y añade el artículo 38.3 LSCM que "la ordenación pormenorizada de los usos en cada delimitación de suelo en que se haya dividido el término municipal comprende dos grupos de determinaciones:

a) *La regulación de las condiciones de admisibilidad de cada uno de los distintos usos pormenorizados en la delimitación de suelo correspondiente.*

b) *El establecimiento para cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector en suelo urbanizable de los coeficientes que fijen las relaciones de ponderación u homogeneización entre todos los usos pormenorizados atendiendo a los objetivos urbanísticos perseguidos."*

En cumplimiento de lo previsto en este artículo, corresponde al Plan General sobre cada área homogénea y ámbito establecer, entre otras determinaciones, con el carácter de determinación estructurante, el señalamiento del uso global (artículo 42.6 a) LSCM).

32. Configuradas en los términos que precede las aptitudes del Plan especial y sus relaciones con el planeamiento general, como se ha puesto de manifiesto, resulta decisiva la distinción entre determinaciones estructurantes y pormenorizadas. La distinción, si bien no es nítida, sí que puede articularse considerando como estructurantes aquéllas determinaciones urbanísticas calificadas como tales por la LSCM (artículo 35.2 LSCM), siendo así que respecto de las demás cabe presumir su carácter pormenorizado (artículo 35.4 g) LSCM)".

OCTAVO.- Como reza el Acuerdo de aprobación, el objeto del Plan Especial es la mejora de la ordenación pormenorizada de la parcela 4.1, situada en la avenida de los Premios Nobel, número 6, ordenada en el Plan Parcial del SUNP-T2 del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz, en coherencia con la ordenación estructurante en este establecida.

Los contenidos básicos de la propuesta de mejora de la ordenación pormenorizada del Plan Especial fueron los siguientes:



“Se altera el planeamiento vigente de forma muy poco sustantiva al afectar tan solo a la compatibilidad del uso principal o global que no se modifica, y no se produce modificación alguna en cuanto a la intensidad de uso inicialmente prevista. Se mantienen los usos inicialmente previstos, la ordenanza que los regula, así como la edificabilidad prevista para estos. Sin embargo, se amplía el marco de compatibilidad del uso comercial en el marco del Plan Parcial y Plan General, y eliminándose la incompatibilidad del uso terciario comercial alimentario...”

El apartado 7, Condiciones de uso, del artículo 8, ordenanza de Zona 04. Terciario comercial, queda redactado de la siguiente manera:

Con referencia a los usos definidos en el Plan General, serán los siguientes:

— Principal o característico: Terciario Comercial (Códigos del Plan General C1, C2, C3, C5, C6, C7 y C8)”.

El alcance del Plan Especial es claro, la introducción de una compatibilidad de una actividad, la alimentaria, dentro del uso terciario comercial en la Ordenanza del Plan Parcial que afecta a una concreta parcela del Sector que no se encuentra expresamente prohibida, salvo en la categoría C3, en el Plan General dado que el artículo V.11.1, de las Ordenanzas generales, comprende, entre otros, el uso pormenorizado “comercial” (art. V.11.3.1.1 Ordenanzas Generales) comprensivo de: «Actividades de uso colectivo destinadas a la exposición previa a la compra, a la venta o permuta, al por mayor o menor, de mercancías o servicios personales incluyendo su almacenamiento inmediato donde se establece una relación no cualificada en el inter- cambio» y que abarca varias categorías:

- C.1. Comercio Minorista y superservicio.- Con superficie de venta no superior a 450 m².

- C.2. Supermercados.- Con superficie de venta comprendida entre los 450 m² y los 2.500 m².

- C.3. Grandes Almacenes.- Comercios insertados en la trama urbana con superficie de venta superior a 2.500 m², Comercios no alimentarios de superficie superior a 2.500 m².

- C.4. Hipermercados.- Establecimientos comerciales de carácter periurbano en parcelas con grandes superficies de aparcamientos generalmente de 1 planta de altura. Superficie mayor de 800 m².

- C.5. Galerías Comerciales y Mercados de Abastos.- Conjuntos de tiendas predominantemente de alimentación situadas en un mismo edificio.

- C.6. Centros Comerciales.- Conjunto de tiendas planificadas como totalidad y que pueden contener grandes superficies.

- C.7. Comercio Mayorista.- Comercio que vende al por mayor incluyéndose Mercado Central, Mercado de Origen, Centrales de Distribución... etc.

- C.8. Comercio ligado a almacenaje-industria escaparate.- Comercio que vende al por menor o mayor productos de equipamiento del hogar, vehículos y materiales de construcción, ferretería y similares, en espacios habilitados junto al almacén de distribución de mercancías.



Desde esa perspectiva normativa ya podemos anticipar la desestimación del motivo puesto que el Plan Especial ni altera el uso, ni altera determinación estructurante alguna ya que se limita a introducir una actividad que expresamente fue excepcionada en el Plan Parcial cuando en el Plan General solo concurría dicha limitación en relación con los comercios no alimentarios de superficie superior a 2.500 m² insertados en la trama urbana. La modificación propuesta podría dar cabida a algunas de las categoría antes reseñadas.

El motivo resulta ser una mezcla de consideraciones que van desde la actuación singular sobre una parcela, la existencia de desviación de poder y la falta de justificación de la mejora con infracción de los artículos 50 de la LSCM y 76, apartado 6, y 82.2 del Reglamento de Planeamiento.

Al respecto procede realizar una serie de consideraciones:

a.- El Plan Especial se formula al amparo del artículo 50.1 c) de la LSCM que lo es para “la conservación, la protección, la rehabilitación o la mejora del medio urbano y del medio rural” y dentro de dichas posibilidades se escogió la de mejora del medio urbano, no siendo objeto de controversia que el suelo en cuestión está clasificado como suelo urbano consolidado.

De las cuestiones que se suscitan en el motivo, las referentes a la actuación singular y la falta de justificación de la mejora son objeto de concretos motivos de impugnación en dos razones diferentes de la demanda y serán tratadas con ocasión de su análisis correspondiente a lo largo de esta Sentencia.

En cuanto al vicio de desviación de poder, cuya reprobación alcanza rango constitucional (artículo 106.1 en relación con el artículo 103 de la Constitución) y que aparece definido en los artículos 70 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa y 48.1 de la Ley 39/2015, requiere, para poder ser apreciado, que quien lo aduzca concrete y acredite los hechos en que basa su alegato, sin que pueda este sustentarse en meras opiniones subjetivas ni en suspicacias interpretativas (STS de 1 de diciembre de 2012). Dicho vicio se define como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico, siendo presupuesto indispensable para que se dé que el acto esté ajustado a la legalidad extrínseca, pero sin responder su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa, dirigida a la promoción del interés público e ineludibles principios de igualdad. La prueba que requiere la desviación de poder es una prueba rigurosa y requiere que se objective por la prueba practicada y aportada por el recurrente el ejercicio desviado de potestades administrativas (Sentencias de 17 de marzo 1997 y 7 de noviembre de 2011) y, en el caso de autos, sucede que el motivo se sustenta en apreciaciones y no en datos fácticos que avalen la concurrencia de dicho vicio pues solo con referencias a la celeridad en la tramitación y la posible falta de justificación del Plan que solo afectaría a una parcela del Sector no es posible inferir una actuación torticera promovida por un Ayuntamiento con potestad planificadora cuya voluntad difiera de los sostenido por la parte recurrente aun cuando su postura pudiera ser acogida.

b.- El artículo 76, apartado 6, del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, expresa que “En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los Planes Generales Municipales ni a las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar



suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse” y el artículo 82.2 de dicha norma, en relación con los Planes Especiales para la mejora del medio urbano o rural y de los suburbios de las ciudades, señala que “Estos Planes Especiales no podrán alterar las Normas que sobre volumen y uso del suelo establezcan los Planes de jerarquía superior, y sólo podrán precisar sus determinaciones cuando sea necesario”.

Como ya se avanzó anteriormente la alteración formulada en el Plan Especial no afecta al uso sino al alcance de la actividad dentro de un concreto uso permitido por el Plan General y que desarrolla el Plan Parcial fijando, en una de sus Modificaciones, una concreta limitación por lo que no se aprecia la infracción de dichos preceptos al no existir alteración de dicho uso. En todo caso, se debe recordar que el artículo 35.1º de la LSCM solo reconoce como determinación estructurante el señalamiento de los usos globales, estableciendo expresamente, en su párrafo 2º, apartado d), que son determinaciones pormenorizadas "El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas". En suma, el motivo se desestimará.

NOVENO.- En el segundo de los motivos se alega la insuficiente justificación en la Memoria de las determinaciones que incluye.

Como indicamos en nuestras Sentencias de 4 de mayo de 2017 (recurso 643/2015) y 17 de julio de 2018 (recurso 227/2017), entre otras, resulta indiscutible que la Memoria carece de valor normativo pero el alto Tribunal ha resaltado de modo reiterativo - Sentencias de 2 de enero de 1992, 13 de febrero y 15 de diciembre de 1992 entre muchas otras- la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan, ya que la Memoria es ante todo la motivación del Plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido o las modificaciones introducidas y por consecuencia las determinaciones del planeamiento. En palabras del Tribunal Supremo (STS de 1 de julio de 2015, casación 2645/2013) "la naturaleza normativa de los Planes y su profunda discrecionalidad requiere como elemento interpretativo esencial su justificación a través de la Memoria del Plan".

A mayor abundamiento, citaremos la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2020 (cas. 6895/2018), que reproduce otros precedentes jurisprudenciales:

"En tal sentido es esencial la cita de la también clásica STS de 16 de junio de 1977 (ECLI:ES:TS:1977:1391, RA 43534/1976), en la que se ponía de manifiesto la existencia de "otras razones de estricto tinte jurídico que abonan del propio modo la necesidad de estar también a lo que en la Memoria resulte previsto, habida cuenta que ningún órgano gestor puede, material ni jurídicamente realizar, sin la existencia y determinación de un rumbo previamente fijado, como propósito, meta o finalidad perseguida, que es y en que ha de consistir lo que se va a llevar a cabo, que, precisamente, es el cometido específico de aquella y que, a todos los efectos, pone de relieve el sustratum técnico y jurídico de ese programa o proyecto, justifica su razón de ser o sentido, sienta las bases de ejecución, especifica el modo en que ésta ha de producirse y acredita la disponibilidad material y jurídica de los medios legalmente exigidos como imprescindibles para el feliz éxito de lo que urbanísticamente es proyectado, con la inevitable y consiguiente trascendencia que es lo que de ella resulte lo que en Derecho se va a tener en cuenta para que, advenida la realidad de lo previsto con lo que la Ley prevé, se determine la procedencia de ser aprobada la gestión

futura, sin cuya aprobación ningún Plan puede ejecutarse válidamente ni, por supuesto, vincular ni siquiera a sus propios creadores, siendo secuela de lo dicho que no es posible degradar en supuesto alguno el alcance y trascendencia de tan repetida Memoria, ya que, de hacerse, se podría llegar a que, incluso, resultare viable lo que de manera alguna consiente por Ley viabilidad; como ocurriría de aprovechar un Plan debidamente aprobado y consiguientemente, de su Memoria, para, en su ejecución prescindir de lo en esta trazado y variar la primitiva programación de la finalidad urbanística, habida cuenta de que esto podría implicar, incluso, efectiva incidencia en su supuesto de desviación de poder -que no otra cosa significa, genéricamente, para el número 3 del artículo 83 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el Ordenamiento Jurídico--, o, al menos, una legal beligerancia a la procuración de revestimientos legales, buscados y establecidos con reserva mental de futura vulneración, para conseguir lo que de otra forma no podría ser conseguido, de donde, en definitiva, se infiere que, lejos de poder ser considerada tan repetida memoria como vehículo portador de simples activaciones subjetivas reveladoras del personal propósito del gestor, constituye la auténtica causa, en sentido jurídico, determinante de un elemento esencial del negocio jurídico urbanístico, y, por lo mismo y en el propio orden de cosas, el expediente y medio de mas significativa potencia de auxilio a la hermenéutica para solucionar eventos, como el de autos, en que se pone de evidencia la disconformidad entre lo efectivo y materialmente realizado y lo jurídicamente realizable, por cierto imponiendo al interprete la necesidad de que cualquier situación conflictiva o dudosa haya de ser resuelta conforme a las previsiones que del contexto de la Memoria sean deducibles, porque, como va dicho, fueron ellas, precisamente, las que engendraron la aprobación y consiguiente obligatoriedad del Plan, ya que el amparo y protección que lo ejecutable ha de merecer por parte del acto aprobatorio presupone de modo inexcusable la certeza que tiene la autoridad llamada a producirlo de que el fin propuesto no ha de sufrir alteración alguna en su ejecución material, y que, por supuesto, son legalmente aptas y viables todas y cada una de las consignaciones preceptivamente incluibles en la Memoria, a la que, por lo mismo, la Ley impone el requisito de "justificativa", expresión sinónima de obligado acreditamiento de adecuación de medios a propuestos fines, como los genéricamente referidos a la ordenación de etapas para realizar el Plan y de los medios económico-financieros disponibles, que deberán dejarse afectados a la ejecución del mismo".

Desde entonces, esta doctrina, en relación con la Memoria de los instrumentos de planeamiento --y con su carácter vinculante--, sería continuada por el Tribunal Supremo, debiendo destacarse otro de los hitos jurisprudenciales en la materia, que contiene una referencia a la anterior sentencia, y que es la STS de 9 de julio de 1991 (ECLI:ES:TS:1991:7763, RA 2218/1990):

"Ya en este punto será de subrayar la importancia de la memoria como documento integrante del Plan - arts. 12.3.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento -, importancia esta que recientemente se ha destacado en la prensa al glosar, con profundo calor humano, la denominación de una plaza del madrileño barrio de Orcasitas - plaza de la Memoria Vinculante- que evoca la doctrina de la Sentencia de esta Sala de 16 de junio de 1977 que se calificaba de "ejemplar". Más concretamente, en lo que ahora importa, ha de advertirse que la memoria integra, ante todo, la motivación del Plan; es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento. Y tal memoria no es un documento accidental, que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley -

art. 12.3.a) del Texto Refundido-. Las normas, en nuestro sistema jurídico, pueden tener o no un preámbulo o exposición de motivos. Sin embargo, el Plan que tiene una clara naturaleza normativa - Sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988, 9 de mayo de 1989, 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.-, exige como elemento integrante esencial la memoria: la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración y que pese a ello está habilitado para regular el contenido del derecho de propiedad - art. 33.2 de la Constitución y Sentencias de 2 de febrero de 1987, 17 de junio de 1989, 28 de noviembre de 1990 y 12 de febrero, 11 de marzo y 22 de mayo de 1991, etc.- explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad. De su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento. Y si esto es así, será claro que las modificaciones que a lo largo de la tramitación del planeamiento vaya sufriendo su texto habrán de ser también motivadas, pues estas nuevas determinaciones no estarán justificadas en la memoria: así lo indicaba esta Sala en la Sentencia de 25 de abril de 1991".

Y, hasta ahora, esta doctrina ha resultado inalterada, como pone de manifiesto la STS 1 de julio de 2015 (cas. 2645/2013):

"La decisión cuestionada no puede estar amparada sin más por la genérica potestad del planificador de modificar el planeamiento anterior -ius variandi-. Si la naturaleza normativa de los Planes y su profunda discrecionalidad requiere como elemento interpretativo esencial su justificación a través de la Memoria del Plan, esta exigencia de motivación tiene que ser máxima en aquellos supuestos en los que, como sucede en el presente caso, se actúa en un ámbito discontinuo en el que el incremento de las dotaciones no se corresponde territorialmente con la mayor edificabilidad que las determina".

Desde esa perspectiva doctrinal se debe tener en cuenta que, independientemente de tratarse de un instrumento de iniciativa particular, la justificación del Plan Especial fue asumida por el Ayuntamiento pues, como se verá, no realiza consideración alguna, ni técnica ni jurídica, es la que se encuentra en el documento presentado que se limita a expresar lo siguiente:

“El presente documento constituye un Plan Especial de Mejora de la Ordenación Pormenorizada de la Parcela P.4.1, que se ajusta a las determinaciones de la legislación vigente, redactándose en el marco de las determinaciones contenidas en la documentación escrita y gráfica del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz y Plan de Sectorización del Sector SUNP-T2 Noreste; Aprobación Definitiva 18/05/2017; BOCM no 245, 15-X-07, así como Plan Parcial del Sector SUNP-T2 Noroeste; Aprobación Definitiva 25/05/2007; BOCM no 157, 04-VII- 07, y modificaciones de 211121201; 27/11/2011; 29101/2014; 30/10/2018.

El presente documento no altera la ordenación estructural general y orgánica del territorio, y no afecta a los fundamentos del Plan General de Ordenación Urbana de Torrejón de Ardoz, al igual que no modifica las condiciones de ordenación estructurante contenidas en el Plan de Sectorización y Plan Parcial del SUNP T2.

El presente Plan Especial de Mejora para el ámbito de la Parcela 4.1 muy limitados cambios para el ajuste de la ordenación detallada, que afecta exclusivamente a las determinaciones de los usos compatibles para ella establecidos, sin afectar a redes públicas locales o espacios dotacionales, y contribuyendo a la mejora de la homogeneidad de tratamiento de usos comerciales de este ámbito urbano.



No se producen igualmente modificación alguna en las redes de servicios consideradas, o contenidos que pudieran afectar a su modificación, ampliación, etc., que pudieran afectar a obras posteriores, o a los distintos Proyectos de Urbanización ejecutados en el ámbito”.

Por otro lado, en el capítulo 4 correspondiente a la justificación de la adecuación del plan especial de mejora de la ordenación pormenorizada de la parcela P4.1 se indica los siguiente:

“Tal como se contiene en los epígrafes precedentes, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su artículo 50 y siguientes es preceptiva la redacción de este documento para la mejora de la ordenación pormenorizada de esta parcela, modificando para su mejora las determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas en la ordenanza de ordenación respecto de la compatibilidad de usos, justificando adecuadamente las mismas en razón del incremento de calidad ambiental, la homogenización de los usos previstos en el entorno, y siendo estas mejoras congruentes con la ordenación estructurante del Plan General, Plan de Sectorización y Plan Parcial que en su momento ordenaron el conjunto del sector del que la parcela forma parte.

Esta propuesta de modificación de planeamiento se enmarca entre las potestades del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz como administración municipal para innovar la ordenación urbanística para satisfacer las necesidades del interés general. El motor de este Plan Especial de Mejora es necesariamente el interés general, siendo los poderes municipales los que tienen la potestad de establecer, reforma y/o cambiar la planificación urbanística como deber administrativo, y en relación a las necesidades de la ciudad y de sus habitantes, en la manera más adecuada al interés general mencionado.

Esta necesaria adecuación de la ordenación a la mejora para satisfacer las necesidades colectivas se establece en el artículo 3.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la CAM, que literalmente recoge como fin de la ordenación urbanística "el uso racional del suelo natural de acuerdo con las necesidades colectivas, públicas y privadas, presentes y futuras previsibles y en el marco de la ordenación del territorio". A ello se suma la especificidad que se otorga a la potestad de planeamiento respecto su ejercicio dentro de reglas como la de operar a la vista de la información suficiente sobre la realidad existente y la de basarse en una valoración razonable y previsible evolución de ésta, así como la ponderación de los intereses y necesidades que confluyan ya sean estos públicos o privados, a la luz del orden constitucional y de los fines de la ordenación urbanística.

Son determinaciones estructurantes, atendiendo a lo contenido en el artículo 35 de la Ley 9/2001 de 17 de julio, del Suelo de la CAM, aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial. En este sentido, el presente documento no incide ni modifica determinaciones sobre la clasificación y categoría del suelo, y no modifica tampoco la definición de los elementos estructurantes del Plan Parcial del SUNP- T2 o del Plan de Sectorización y/o del Plan General de Torrejón de Ardoz.

Se mantienen igualmente los usos globales y pormenorizados, sin producirse modificación ninguna al respecto, y tampoco del área de reparto, edificabilidades asignadas



al uso que se contempla en la parcela, adaptándose el conjunto de usos compatibles considerados en esta.

La propuesta de planeamiento contenida en este documento tiene como fundamentación última la acomodación del planeamiento existente a las nuevas dinámicas positivas que han originado el desarrollo del Plan General, el Plan de Sectorización del Sector SUNP T2 y el Plan Parcial, y la homogeneización de la compatibilidad de los usos respecto los terciarios comerciales ya considerados en el Plan Parcial para las parcelas contiguas, y respecto del marco de compatibilidad de los usos terciarios comerciales del Plan General.

La ejecución de sus previsiones ha permitido transformar económica y socialmente áreas del municipio convirtiéndolas en referente de actividades económicas de la relevancia del entorno en el que se sitúa el ámbito de actuación en el límite de la A2. Estas actividades y usos asociados son convenientes para lograr el completo desarrollo y modernización del municipio de Torrejón de Ardoz que estaba previsto en su Plan General, lo que permite completar ejes de actividad económica ya casi completamente ejecutados, y generar polos de centralidad específica, y en este sentido ajustar los usos compatibles de la parcela P 4.1 parece necesario en relación al entorno inmediato”.

Ni el informe del arquitecto municipal, folios 266 y 267 del expediente, ni el informe jurídico, folios 268 y 269 del expediente, previos a la aprobación inicial expresan razones a cerca del alcance e interés de dicho Plan, como tampoco lo hace la propuesta del Concejal Delegado de Urbanismo de 8 de marzo de 2021. Tampoco el informe jurídico de la Jefa de Área de Patrimonio y Servicios Jurídicos del Ayuntamiento, de fecha 19 de mayo de 2021, contiene un análisis de la justificación del Plan ni la nueva Moción del Concejal, también de 19 mayo, se refiere a tal cuestión.

Desde el análisis de aquellas declaraciones y de la falta de argumentos municipales se puede expresar que en realidad de lo que adolece el Plan Especial es de un análisis de las primigenias razones del planificador que, supuestamente, pretende mejorar. Se ha de tener en cuenta que expresamente el Plan Parcial, a través de su 4ª Modificación y tal y como se desglosó en el Fundamento de Derecho quinto, alteró el régimen pormenorizado del uso Terciario Comercial excluyendo en la parcela en cuestión la actividad, dentro de dicho uso, de alimentación por lo que hubiera resultado necesario analizar el motivo de dicha exclusión y la razón en virtud de la cuál ahora su inclusión supone una mejora en el ámbito urbano del Sector y no a través de meras alegaciones genéricas y llamadas a la normativa de aplicación que es lo que hace el documento antes recogido.

La Modificación 4ª del Plan Parcial tenía idéntica justificación a la ahora expresada en la Memoria del Plan Especial señalando que “La ejecución de sus previsiones ha permitido transformar económica y socialmente áreas del municipio convirtiéndolas en referente de actividades económicas de la relevancia del entorno en el que se sitúa el ámbito de actuación en el límite de la A2. Estas actividades y usos asociados son convenientes para lograr el completo desarrollo y modernización del municipio de Torrejón de Ardoz que estaba previsto en su Plan General, lo que permite completar ejes de actividad económica ya casi completamente ejecutados, y generar polos de centralidad específica” pero se ha de tener en cuenta que dicha Modificación solo permitía en la parcela las categorías C1, C6, C7 y C8, sin inclusión de la actividad alimentaria, y con el Plan Especial se aumenta la capacidad de actividad a las categorías C1, C2, C3, C5, C6, C7 y C8, incluyendo, en todas ellas la actividad alimentaria. Aun resultando inconcretas las razones de la Modificación



para proceder a aliar la excepción, hubiera sido preciso un estudio detallado de la necesidad de incluir la misma en relación con la actividad económica tanto del Sector como del municipio para poder verificar que no se altera el desarrollo económico previsto en el Plan General dado que se amplía a categoría como Supermercados, Grandes Almacenes, Galerías Comerciales y Mercados de Abastos. Si, como consta en el informe ambiental de aquella Modificación, uno de los objetivos era “satisfacer las demandas de desarrollo de los usos terciario e industriales propias de la evolución de los mismos, sin modificación alguna de las características de los usos, edificabilidades y aprovechamientos, y dentro del mismo marco de ordenación, y consolidar las características urbanísticas de Torrejón de Ardoz como ciudad mixta en la que conviven zonas productivas de calidad y complementan a las zonas residenciales existentes” se debería haber explicado y acreditado, a través de estudios de incidencia de la actividad en el municipio, en qué medida la inclusión de nuevas categorías con el añadido de, en todas ellas, de la actividad alimentaria determinaría una mejora en el desarrollo del uso Terciario Comercial y al no hacerlo no podemos entender justificado el Plan Especial y, con ello, procederá declarar la nulidad del mismo, al amparo del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, por vulneración del artículo 50 de la LSCM.

DÉCIMO.- En el siguiente de los motivos el recurrente alude a la posible ausencia de los informes preceptivos, con infracción de los artículos 52 de la LSCM y 77 del reglamento de Planeamiento y, en concreto alude a la ausencia de un informe de tráfico en relación con la nueva actividad que se va a implantar, el de un informe medioambiental que recoja la situación de contaminación de los suelos y la insuficiencia del informe de sostenibilidad económica o estudio económico financiero

En primer lugar se ha de poner en relieve que el motivo es puramente formal dado que el mismo no tiene apoyo fáctico alguno en virtud del cual se pueda sostener la necesidad de los dos primeros informes máxime si se tiene en cuenta que, en relación con el tráfico, consta la existencia de un estudio de Tráfico para la modificación puntual nº 4 del Plan Parcial del Sector SUNP-T2 “Noroeste” de Torrejón de Ardoz en cuya página 22 se señala expresamente “que los usos comerciales que se pretenden, y que permite el planeamiento urbanístico para las parcelas de uso terciario comercial, P.5C y P4.1, corresponden a centros comerciales al uso, comprendiendo espacios de venta al por menor, franquicias y marcas reconocidas, espacios complementarios destinados a la hostelería, y junto a estos, espacios de ocio y esparcimiento colectivo, por lo que se concreta, en razón de la estimación de tráfico en hora punta el parámetro correspondiente a centro comercial”; un Informe favorable al Estudio de Tráfico de la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid de 01 de Marzo de 2019 de la modificación nº 4 del Plan parcial; una autorización de los proyectos de construcción de la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid de 11 de junio de 2020 de acondicionamiento de la salida 22 sentido Zaragoza de la Autovía del Nordeste A-2 y de acondicionamiento de la salida 24 y vía de servicio sentido Madrid de la Autovía del Nordeste; y, un acta de conformidad de terminación de las obras acondicionamiento de la salida 22 sentido Zaragoza de la Autovía del Nordeste A-2 y Acondicionamiento de la salida 24 y vía de servicio sentido Madrid de la Autovía del Nordeste A-2 de la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid de 24.11.2021. Por lo tanto, si la incidencia del tráfico ya fue analizada con ocasión de la implantación del uso de Terciario Comercial su insuficiencia solo vendría determinada por la existencia de una mayor incidencia en relación con la introducción de una nueva actividad dentro de dicho uso y, al respecto, salvo las



apreciaciones subjetivas que se contienen en demanda nada existe en el procedimiento que lleven a la conclusión que se señala en dicho escrito.

Además, en relación con la situación de los suelos de la parcela, no es objeto de discusión que a través de la Dirección General de Medio Ambiente, procedió a declarar, primero en 2006 suelo contaminado el denominado "Antiguo Vertedero en SUNP-T2" sito entre la Base Aérea de Torrejón y la Carretera Nacional II (a la altura del PK 23) junto al cauce del Arroyo Ardoz y a unos 800 metros al noreste del casco urbano de Torrejón de Ardoz, y una vez los suelos fueron descontaminados, se procedió, el 23 de septiembre de 2009, a la declaración de suelo descontaminado, y a la cancelación de la inscripción en el Inventario de Suelos Contaminados de la Comunidad de Madrid en dicho emplazamiento, máxime cuando el Plan cuenta con evaluación ambiental estratégica simplificada del que solo se expresa una mera hipótesis en relación con la posible contaminación del subsuelo sin soporte técnico que pruebe dicha afirmación frente al contenido de la resolución que declara descontaminados los suelos.

Por último, en relación con los estudios económico-financieros, en las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2017, recurso de casación 1125/2016, y de 7 de junio de 2018, recurso de casación 692/2017, se hace una somera exposición sobre la doctrina jurisprudencial respecto de la necesidad de los estudios económico financiero en los instrumentos urbanísticos en tanto determinantes de su viabilidad económica. Así, en la última de ellas se indica en lo que interesa al presente caso: "*En relación con los recientes pronunciamientos jurisprudenciales sobre la exigencia del Estudio Económico Financiero, en los distintos instrumentos de planeamiento, en nuestra STS de 19 abril 2012 (Recurso de Casación 51/2009) sintetizamos la doctrina de la Sala Tercera, en los siguientes términos:*

1.º. Que la jurisprudencia no ha devaluado o reducido dicha exigencia del Estudio Económico Financiero, habiendo ratificado, por el contrario, como regla general, la necesidad y exigencia de su concurrencia como elemento esencial de los diversos instrumentos de planeamiento.

En efecto, la STS de 29 de septiembre de 2011 (RC 1238/2008) ha insistido en que "La jurisprudencia de esta señala que la exigencia del estudio económico financiero es inconcusa en las leyes urbanísticas, que lo imponen en toda clase de instrumentos de planeamiento. También, hemos señalado que el alcance y especificidad del estudio económico financiero es distinto en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general -papel que desempeñan las Normas Subsidiarias- mientras que los Planes Parciales y Especiales ha de concretar con mayor grado de precisión los medios o recursos de los que se dispone y realizar una singularizada adscripción de los mismos a la ejecución de la ordenación prevista".

2.º. Que ninguno de los instrumentos de planeamientos está exceptuado del Estudio Económico Financiero.

3.º. Que hemos tratado de perfilar el contenido del necesario Estudio Económico Financiero, que pretende conocer "la viabilidad económica de la actuación concernida". Así en la STS de 19 de marzo de 1994 ya se decía y exigía: "requiriéndose no ya una cuenta analítica exhaustiva, sino que es suficiente con que indique las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del Plan, de acuerdo con la previsión lógica y ponderada



que garantice la real posibilidad de su realización, en función de la importancia de las determinaciones del planeamiento".

Por su parte, en la más reciente STS de 16 de febrero de 2011 (RC 1210/2007) con cita de las SSTS de esta Sala de 21 de enero de 1992, 31 de mayo de 2001, 28 de octubre de 2009, 30 de octubre de 2009 y 12 de febrero de 2010, ha señalado que, en síntesis, ""Tales previsiones del ordenamiento urbanístico han determinado que la jurisprudencia haya requerido, entre la documentación de los Planes, la necesaria previsión del capital exigido por las actuaciones en él previstas y la de sus fuentes de financiación, para concluir que su ausencia vicia el Plan, al convertirlo en mera apariencia, fuente de inseguridad jurídica y de desprestigio normativo".

4.º Que, en todo caso, cualquier litigio debe resolverse atendiendo de forma casuística a las concretas circunstancias que en él concurren.

SÉPTIMO: Se señala, por último, que no es lo mismo imputar que el estudio económico es insuficiente y poco justificado, que sostener que el planeamiento es inviable económicamente. Tal matiz diferenciador, parece olvidar que, con carácter general, la consecuencia de la falta de justificación económica del Plan conlleva que su viabilidad económica carezca del necesario soporte para hacer viable su ejecución.

A mayor abundamiento, en el presente caso, la sentencia de instancia da cumplida respuesta a esta cuestión, cuando a partir del contenido de la normativa autonómica afirma que "que la viabilidad económica que se trata de hacer patente con ese documento no sólo debe existir como documento esencial de planeamiento urbanístico sino que quien lo impugne tiene la carga de probar su improcedencia económica en el sentido que el mismo y la figura de planeamiento urbanístico a que obedece fuesen absolutamente inviables o ruinosos o de contenido imposible desde el punto de vista económico financiero, bien en sus aspectos más generales bien en los de carácter más específico y sin olvidar el grado de pormenorización que debe darse por conocido cuando de planeamiento general se pasa a planeamiento especial o parcial y sin perjuicio de las más precisas y pormenorizadas valoraciones que procede actuar en sede de gestión urbanística".

Finalmente, se ha de invocar la sentencia reciente de 14 de febrero de 2020 (recurso de casación 7649/2018), que también concierne a la presente cuestión litigiosa, concretamente respecto al artículo 22.4 del RDLTLS de 2015, que es similar en su redacción al artículo 15.4 del derogado RDLTLS de 2008, vigente cuando se aprueba definitivamente la presente modificación puntual impugnada, y que no se ve en absoluto afectada por la referida sentencia del Tribunal Constitucional, es más, en la misma se confirma la constitucionalidad de esa potestad estatal sobre las exigencias de carácter genérico a cumplir por un informe o memoria de sostenibilidad económica en los instrumentos urbanísticos que tal precepto recoge. En dicha sentencia se indica lo siguiente que interesa al caso:

"TERCERO. Fijación de la doctrina que se propone de la cuestión que suscita interés casacional objetivo.

Lo razonado en el anterior fundamento comporta que la elaboración de un informe o memoria de sostenibilidad económica, en los términos exigidos en el artículo 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá elaborarse en la tramitación de todos los instrumentos del ordenación de

las actuaciones de transformación urbanística, en los términos ya señalados en el anterior fundamento, con independencia del grado de generalidad de dichos instrumentos, siempre que contemplen la instalación de infraestructuras que deban sufragar o mantener las Administraciones públicas; debiendo declararse la nulidad de tales instrumentos cuando se omita la elaboración de dicho informe o memoria".

En el fundamento segundo se recoge lo siguiente que también interesa al caso:

"(...) Conforme a la mencionada jurisprudencia, la naturaleza y alcance de este informe o memoria se ha declarado que constituye una exigencia diferenciada del Estudio económico que tradicionalmente se ha venido exigiendo en la elaboración de los instrumentos del planeamiento, ahora recogido en la Legislación Autonómica. En este sentido hemos declarado, que ambas exigencias tienen por finalidad "garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en (ése) [un] Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística". Ahora bien, no pueden confundirse ambos informes. El Estudio Económico-Financiero "preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma [y] debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto". Por el contrario "el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios." Se pretende con dicho informe o memoria "lograr un equilibrio entre las necesidades de implantación de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos y privados para su efectiva implantación y puesta en uso, funcionamiento y conservación. Se trata, en definitiva, de asegurar en la medida de lo posible y mediante una planificación adecuada, la suficiencia de recursos para hacer frente a los costes que la actuación ha de conllevar en orden a proporcionar un adecuado nivel de prestación de servicios a los ciudadanos... [y] va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes". Incluso desde una perspectiva temporal "el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate".

Así pues, con la exigencia del informe de sostenibilidad se trata de poner de manifiesto, ya desde la misma elaboración originaria de los instrumentos del planeamiento, la carga financiera que para las Administraciones públicas --que puede no ser sólo la local-- hayan de suponer las infraestructuras que se contemplen en el planeamiento para los nuevos sectores que hayan de incorporarse al proceso urbanizador o se vean afectados por las ya existentes. Se trata de servicios que pasarán, en su momento, a depender de las Administraciones públicas, que deberán sufragar su funcionamiento, costear tales instalaciones, con la indudable carga financiera que ello comporta. Pero es indudable también, que esa previa determinación en ese momento inicial de la tramitación del planeamiento no es una mera constatación de tales cargas financieras para las Administraciones, sino que como toda esa documentación que las normas imponen en la

tramitación del procedimiento de elaboración de los instrumentos del planeamiento, la finalidad es que sobre ese conocimiento previsible de ese coste financiero, el planificador, la Administración con competencias para ello, pueda optar entre las varias posibilidades admisible; de justificar y motivar la opción más acorde a los fines públicos que sirven en esa actividad planificadora. No se trata, por tanto, de una mera exigencia formal, sino que puede afectar de manera decisiva en las determinaciones por las que, en definitiva, se opte a la hora de establecer las determinaciones del planeamiento, evitando una carga financiera para las Administraciones afectadas en un futuro cuando se complete la actividad urbanizadora

Acorde a lo anterior, ya hemos dicho que, en la redacción aplicable al caso de autos, el informe de sostenibilidad se impone para todas las actuaciones de "transformación urbanística", respecto de lo cual ya declaramos en la antes mencionada sentencia de 30 de marzo de 2015, citada por la de instancia, que "Según el art. 14 de la Ley del Suelo, se entiende por actuaciones de transformación urbanística: a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen: 1) Las de nueva urbanización, que 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. 2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste... Esta interpretación se ve reforzada además, por las previsiones contenidas en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, que dispone en su artículo 3.1: (...)

A la vista de esos razonamientos se debe tenerse en cuenta, de una parte, el mismo alcance de la exigencia legal; de otra, lo declarado por la Sala de instancia como cuestión de hecho. Y así, en relación con la primera de las cuestiones, no exige el precepto básico estatal que el informe o la memoria de sostenibilidad se imponga exclusivamente en aquellos instrumentos del planeamiento que comporten una "ordenación pormenorizada"; tan solo que se trate de instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación, con el alcance que ya se ha expuesto antes. Y en el sentido expuesto, la misma finalidad de estos informes o memorias deja sin justificar esas limitaciones en la medida que si se pretende, como ya se dijo, cuantificar los costes de mantenimiento de los servicios públicos necesarios para el crecimiento urbano, debe exigirse en los mismos instrumentos que contemplen dichos servicios que han de costear, en su momento, las Administraciones; lo cual no requiere limitarlos a los instrumentos de ordenación pormenorizada, sino en todos aquellos donde se contemple, con mayor o menor detalle, la instalación de tales servicios. Buena prueba de lo que se sostiene es que las sentencias en que se acoge como causa de nulidad la ausencia del informe o memoria de sostenibilidad están referidos a instrumentos de ordenación a nivel de planes generales de ordenación; porque, en definitiva, será el planeamiento general el que, con mayor o menor detalle, determine tales servicios que, en su caso, deberán ser concretados por el planeamiento de desarrollo (...)

Así pues, debemos partir de las circunstancias del caso, a la vista de la generalidad de la cuestión delimitada como de interés casacional y, en concreto, que era preceptiva la



elaboración del informe o memoria de sostenibilidad económica y, no obstante lo cual, fue omitido dicho informe. Y ello comporta, como acertadamente concluyó la Sala sentenciadora, que dicha omisión viciaba de nulidad radical al Plan aprobado, dado que, sin perjuicio de la polémica que se suscita al respecto por la doctrina, es lo cierto que la jurisprudencia constante de este Tribunal ha venido considerando que la omisión de informes como el que ahora nos ocupa, comporta dicho vicio, en la medida que, a la vista de la omisión de la información que dicho informe o memoria hubiera facilitado, las opciones discrecionales del planificador podrían haber sido diferentes o, en todo caso, esa omisión permite constatar que se han excluidos datos de hecho relevantes para las determinaciones del planeamiento, dejando si suficiente justificación y motivación las opciones acogidas en una decisión, siempre discrecional pero excluidas de la arbitrariedad cuando no encuentran suficiente motivación o se omite dicha motivación.

Conforme a lo expuesto debemos concluir que la exigencia del informe o memoria de sostenibilidad económica a que se refiere el artículo 22.4º del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015, constituye un trámite necesario para la aprobación de los instrumentos de ordenación que comporten actuaciones de transformación urbanística, en el sentido antes expuesto, vician de nulidad el correspondiente instrumento de planeamiento".

Sucede en autos que el Plan Especial cuenta con dicho estudio en el que se indica que "En el presente Plan Especial de Mejora, los reajustes de la ordenación no suponen impacto en las haciendas locales, pues no hay incremento de costes, ni en la ejecución de la urbanización, ya que ésta correspondería, en su caso a urbanización interior a la parcela 4.1, ni en el mantenimiento por la puesta en marcha de servicios públicos necesarios para atender lo previsto en el instrumento de ordenación.

En el ámbito de actuación, la parcela P 4.1 no hay incremento de edificabilidad, ni cambio de uso, ni modificación o incremento alguno de las redes de dotaciones públicas. La capacidad pública necesaria para el mantenimiento de las redes públicas está garantizada pues el impacto en las Haciendas Públicas es nulo, por lo tanto el desarrollo del Plan Especial de Mejora no tiene repercusión en las Haciendas Locales, luego es viable y económicamente sostenible". En suma, entendemos que el alcance del citado estudio es correcto ya que no se incluye en el motivo elemento fáctico alguno que determine una conclusión diferente y que pueda suponer ese impacto mayor o diferente que ya en su momento fuera analizado en los anteriores instrumentos a los que no se refiere el recurrente.

DÉCIMOPRIMERO.- En el último de los motivos se alega que el Plan Especial de mejora constituye una reserva de dispensación.

Al respecto, como indicamos en nuestras Sentencias de 10 de septiembre de 2021 (rec. 1412/2019), 10 de julio de 2017 (rec. 1686/2015) y 13 de febrero de 2015 (rec. 359/2013):

"En la definición doctrinal de reserva de dispensación es sabido que podemos distinguir entre una dispensa estricto sensu, cuando se regula con carácter general una determinada situación y, al mismo tiempo, se exceptiona de manera injustificada su aplicación a algún supuesto subsumible en aquella situación, o con una reserva de dispensación, propiamente dicha (o habilitación para dispensar), constituida cuando se establece la posibilidad de que la aplicación de aquella regulación pueda ser dispensada

por la Administración en casos particulares. Así, es posible que la creación de una zona diferenciada no suponga, en principio, dispensa, sino ejercicio de una función básica del Plan que es la calificación del suelo (que comporta delimitar zonas distintas y asignar usos a cada zona), pero en el caso de que la creación de esa concreta zona diferenciada sea arbitraria estaremos ante una dispensa, pues, como es lógico, la discrecional potestad del planificador no puede incurrir en arbitrariedad, ni en discriminaciones injustificadas.

En aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, establecía el artículo 57.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 que "serán nulias de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieren en los planes u ordenanzas, así como las que con independencia de ellos se concedieren".

Esta prohibición de dispensa esta formulada de modo positivo en el artículo 3.1.e) del anotado texto refundido, al afirmar que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá la facultad de "establecer zonas distintas de utilización según la densidad de población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona". En similar sentido del art. 40 de la LSM resulta que la delimitación de zonas o zonificación implica definir recintos de suelo con ordenación pormenorizada para los cuales es de aplicación un mismo régimen normativo, en especial en lo relativo a las condiciones sobre las parcelas, la edificación y los usos e intervenciones admisibles.

Pues bien, mientras que las reservas de dispensación están vedadas en los casos en los que exista prohibición legal expresa, como sucede en el ámbito urbanístico (artículo 57.3 TRLS 76, citado), la ordenación singular o para un supuesto concreto efectuada por la propia norma resulta en principio admisible (nos encontramos ante la figura de los Reglamentos singulares), como lo demuestra la regulación del artículo 3.1.e), de acuerdo con el cual la ordenación ha de ser necesariamente homogénea, pero solo para edificios de la misma especie y dentro de la misma zona. En cambio, la regulación divergente de parcelas de distinta especie en la misma zona o de edificios que no estén en la misma zona no constituirá esta figura".

Siendo cierto que la modificación introducida por el Plan Especial afecta únicamente a la Parcela 4.1, pues es la única a la se le aplicaba la norma zonal que se modifica, no es menos cierto que la configuración calificadoria de las parcelas del Sector impide declarar que exista una zona diferenciada de forma arbitraria que genere una discriminación injustificada ya que en ninguna de aquellas tiene como destino el mismo que la parcela P4.1, máxime cuando, cómo hemos indicado, el Plan General permitía dicha actividad y el alcance de la modificación era eliminar dicha excepción.

DÉCIMOSEGUNDO.- Aun cuando no se formule un concreto motivo de impugnación, si son numerosas las llamadas en demanda a la vulneración del principio de equidistribución que no puede dejarse sin análisis.

En concreto, se indica que en el Proyecto de Sectorización del SUNP T-2, existía una parcela destinada a Equipamiento General de la Defensa, que no participó de los costes que supusieron la ejecución de la urbanización de este Sector, ni por tanto fue objeto de



equidistribución y que por esa modificación del Plan General de 2015 pasa a tener unos usos no previstos en el diseño de la urbanización del Sector que modificaron el uso característico.

Como señalamos en nuestra Sentencia de 28 de febrero de 2022 (rec. 1137/2021) “*En el desarrollo del planeamiento, hay que distinguir la fase de ordenación de la de gestión siendo que es en ésta en la que se aprueba el proyecto de reparcelación como instrumento de equidistribución y que define el artículo 86.1 de la LSCM como "la transformación con finalidad equidistributiva, de las fincas afectadas por una actuación urbanística y de los derechos sobre ellas, para adaptar unas y otros a las determinaciones del planeamiento urbanístico, aplicando el criterio de proporción directa de los valores aportados a la operación reparcelatoria" y respecto del cual tiene señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de junio de 2013 (cas. 2843/2011) que "El principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los afectados, como manifestación del derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, ha sido configurado como un principio general rector en materia de urbanismo, de aplicación tanto en la redacción de los planes como en la posterior ejecución.*

Como lo recogieron diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, entre otros su artículo 3.2.b), que señala como una de las funciones de las Administraciones Urbanísticas, referido a la regulación del régimen del suelo, "impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos"; el artículo 87, que reconoce a los afectados el derecho a la equidistribución; el artículo 117.2.b), que establece tal principio como criterio de delimitación de Polígonos y en la declaración de las cargas urbanísticas, o el artículo 124.2, declarativo de que esas cargas y los aprovechamientos deberán ser distribuidos justamente entre los propietarios.

Tal principio se mantuvo en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, y fue incluso reforzado en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que en su artículo 5 dispuso que "Las Leyes garantizarán, en todo caso, el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones", pasando a formar parte de la legislación básica estatal vigente en la actualidad, esto es, el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que igualmente contempla este principio como derecho de los propietarios del suelo, en su artículo 8.1.c)".

Sin perjuicio de que el alcance de la alegación resulta inane al contenido y naturaleza del Plan Especial dado que, de producirse dicha alteración en el principio de equidistribución, el mecanismo de impugnación no sería la de vedar su aplicación sino la de instar en la Asamblea de la Junta de Compensación la modificación de la cuenta de liquidación, se ha de indicar que existe, en demanda, una mezcla de sucesivos avatares en la facultad de modificación del planeamiento con mezcla de recalificación de fincas que derivan de la Modificación operada en el año 2015 que supuso que una parcela destinada a Equipamiento General de la Defensa, que pasó a titularidad municipal, pasase a uso lucrativo. Sin hacer mención a una posible impugnación indirecta de dicha Modificación, tampoco añade ninguna consideración fáctica a la alegación que, con análisis de la misma, haga pensar que la inclusión de una actividad en un determinado uso suponga, per se, una alteración del principio de equidistribución máxime cuando en la Modificación se incluían suelos externos del Sector que antes de la Modificación no fueron tenidos en cuenta como carga del Sector y desde la misma son de provecho del ámbito. No existe, tampoco, un

estudio de la cuenta de resultados de la liquidación provisional o definitiva de la urbanización como para poder determinar que el objeto del Plan Especial conlleva esa vulneración. Por lo tanto, una mera suposición de mayor valor de un uso por adición de una actividad no conlleva, necesariamente y sin prueba en contra, esa infracción del principio de equidistribución, como tampoco que la Modificación del año 2015 supusiera tal vulneración.

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

A tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, de los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de dos mil euros (2.000 €), mil euros (1.000 €) por cada parte demandada, por los honorarios de Letrado y Procurador, más el IVA correspondiente a dichas cantidades, y ello en función de la índole del litigio y de la actividad procesal desplegada por las partes.

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

FALLAMOS

Que **ESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don [REDACTED] [REDACTED] contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en fecha 26 de mayo de 2021 por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Mejora de la Parcela 4.1 SUNP- T2 cuya nulidad declaramos.

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

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.



Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0897-21 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0897-21 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

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

Así, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

