

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

1.1. Introducción

La Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (modificada por la Ley 2/2004, de 31 mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid y por la Ley 3/2008, de 29 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid), en su artículo 12.1, indica:

Artículo 12 Planes y programas objeto de Análisis Ambiental

1. Deberán someterse a Análisis Ambiental, con carácter previo a su aprobación, los planes y programas de la Administración Autonómica o Local que se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y que se encuentren entre los comprendidos en el Anexo Primero o que resulten de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de esta Ley

En el Anexo Primero en su punto 1, letra l), entre los planes o programas que deben someterse a análisis ambiental, se cita el "Planeamiento urbanístico general, incluidas sus revisiones y modificaciones".

La Modificación Puntual del PGOU de 1998 en el ámbito del Sector "Los Cantizales", se encuentra dentro de los supuestos del punto 1 l) y sometida, por tanto, a evaluación ambiental de planes y programas.

1.2. Tramitación de la Modificación Puntual del PGOU

Con fecha 16 de noviembre de 2012, el Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada emitió la resolución en virtud de la cuál se inician las actuaciones encaminadas a ejecutar la Sentencia del Tribunal Supremo mediante el inicio de la Modificación Puntual del PGOU y análisis ambiental del ámbito en el expediente de referencia 25.01.11/2003/0001.

Dicha Resolución dispone lo siguiente:

"Con fecha de 10 de julio de 2012, la sección quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia en relación con el Recurso de Casación interpuesto por la entidad ASOCIACIÓN VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE,

contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el Recurso Contencioso Administrativo 227/2005, interpuesto por la citada entidad, directamente, contra la aprobación definitiva del Plan Parcial que ordenaba pormenorizadamente el Sector 3 «El Castillo» e, indirectamente, contra la revisión del Plan General de Ordenación Urbana en dicho ámbito territorial.

La citada Sentencia del Tribunal Supremo casa la precedente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y anula los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de 13 de febrero de 2003 y 30 de noviembre de 2004, respectivamente.

La ineludible consecuencia de dicha declaración de nulidad no es otra que la restitución de la ordenación precedente, contenida en el Plan General de Ordenación Urbana del año 1987, en tanto se disponga de una nueva ordenación del ámbito territorial que nos ocupa, ajustada al contenido de la sentencia citada.

Considerando los efectos ex tunc derivados de la declaración de invalidez de ambos instrumentos de planeamiento, procede la retroacción de las actuaciones administrativas de ordenación al momento procedimental en que fueron cometidos los defectos insubsanables que motivan el contenido del fallo.

A tales efectos, cabe dar cumplimiento al pronunciamiento del Tribunal Supremo mediante el recurso a la modificación del vigente Plan General de Ordenación Urbana, incorporando al mismo la ordenación del ámbito de actuación que, hasta la fecha del fallo judicial, ha conformado territorialmente el denominado Sector 3 «El Castillo».

En su consecuencia, al amparo de las facultades que a esta Alcaldía otorga el artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, RESUELVO:

Primero.- Iniciar los trámites administrativos necesarios para la modificación del vigente Plan General de Ordenación Urbana mediante la reordenación del ámbito de actuación identificado hasta la fecha como Sector 3 «El Castillo».

Segundo.- A los efectos que preceden, la Oficina Técnica deberá iniciar los trabajos pertinentes para la redacción del proyecto urbanístico o, en su defecto, externalizar dichos trabajos, previa la formalización del correspondiente contrato administrativo.”

En este sentido, el 4 de diciembre de 2012 se remitió a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, el Documento Inicial para el Estudio de Incidencia Ambiental de la Modificación del PGOU de Villanueva de la Cañada, en aplicación del artículo 17 de la Ley 2/2002, de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, solicitó el 27 de diciembre de 2012 a los organismos y autoridades implicadas que formularan en el plazo de 30 días las sugerencias que estimaran pertinentes al Documento Inicial.

La Consejería de Medio Ambiental y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, tras recoger y analizar todas las sugerencias emitidas en relación con el Documento Inicial, ha emitido el 22 de mayo de 2013 el Documento de Referencia en relación con el Documento Inicial del Estudio de Incidencia Ambiental de la Modificación Puntual del PGOU de Villanueva de la Cañada en este ámbito. El Documento de Referencia se une al presente estudio como Anejo 1.

En el desarrollo de la Modificación Puntual el denominado Sector 3, ha pasado a denominarse Sector "Los Cantizales".

1.3. Objetivos de la Modificación Puntual del PGOU de Villanueva de la Cañada en relación al Sector "Los Cantizales"

En cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de julio de 2012, la presente Modificación Puntual del PGOU tiene por objeto la delimitación y clasificación en la categoría que correspondan, de los suelos incluidos en el Sector "Los Cantizales" (anteriormente Sector 3).

Este Sector lo conformarán los Suelos Urbanizables Sectorizados delimitados y los Sistemas Generales que se adscriben a esta área, entre los que se encuentran los terrenos calificados como Montes Preservados por la Comunidad de Madrid que deberán ser clasificados como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido.

El ámbito de la presente propuesta tiene los límites siguientes:

- Por el Norte limita con el Suelo Urbano correspondiente a las urbanizaciones "La Mocha Chica", y "Villafranca del Castillo"
- Por el Este y Noreste es colindante con el Dominio Público Hidráulico del Río Guadarrama y del arroyo de los Palacios, respectivamente.
- Por el Sur y Suroeste el límite es la actual carretera M-503
- Por el Oeste el límite es el término municipal de Villanueva del Pardillo.

La superficie total del ámbito sería aproximadamente de 1.035.000 m².

1.4. Justificación de la Modificación Puntual

El ámbito del Sector "Los Cantizales" es el que viene delimitado por la propia Sentencia del Tribunal Supremo por lo que no cabe señalar un ámbito espacial ni ubicación distintas. Por tanto, lo que procede en este momento es modificar el PGOU para adaptarlo a las exigencias del Tribunal Supremo.

Para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2012, se deberá respetar por un lado los valores medioambientales del ámbito, que por ley son de obligado cumplimiento y por tanto se clasifican como suelos no urbanizables de especial protección y por otro lado, se deberá completar el desarrollo urbano producido en la zona limítrofe, carente de los suficientes equipamientos e infraestructuras.

El municipio de Villanueva de la Cañada de aproximadamente 19.000 habitantes, está formado por dos núcleos principales: por un lado está el centro histórico del pueblo, situado al sureste del municipio y por otro lado se encuentra, en la zona norte del municipio, el núcleo de Villafranca del Castillo, formada por dos urbanizaciones principales, Mocha Chica y Villafranca.

La urbanización de Villafranca del Castillo que proviene del Plan Parcial aprobado en 1968, abarca una extensión aproximada de ciento cuarenta y seis hectáreas y la integran un total de 643 parcelas de una superficie mínima de 1.500 m² y la Universidad Camilo José Cela y el SEK, siendo limítrofe con los municipios de Villanueva del Pardillo y Majadahonda.

La urbanización de Mocha Chica desarrollada por el Plan Parcial aprobado en 1978, tiene una superficie aproximada de ochenta hectáreas y la integran un total de 850 viviendas y el Colegio Zola, colindante a la Urbanización de Villafranca del Castillo.

Este núcleo alberga una población de derecho de más de 4.100 habitantes y una población flotante de más de 10.000 estudiantes durante todo el año.

Con esta modificación del PGOU lo que se quiere es aunar las distintas necesidades que actualmente surgen en este ámbito y que son compatibles entre sí. Por un lado, como la propia Sentencia reconoce, se deben respetar los valores medioambientales que confluyen en el ámbito, "cualidad que concurre en los terrenos afectados por la actuación impugnada".

Por otro lado, existe desde hace tiempo una necesidad de dotar a la población del núcleo de Villafranca del Castillo de unos equipamientos e infraestructuras públicas que den servicio a todos sus habitantes y a todos los universitarios que cada año acuden a vivir a este núcleo por su cercanía a la Universidad Camilo José Cela, Alfonso X El Sabio y el SEK.

Por ello se propone mantener como suelos no urbanizables aquellos que por las distintas figuras previstas en nuestra legislación sectorial les dota de una especial protección. En concreto, estamos hablando de los montes preservados y las zonas de ribera del río Guadarrama. Sin embargo, el mantener este nivel de protección, no impide que estos suelos puedan adscribirse como redes generales al ámbito de suelo que sí está excluido de este nivel de protección y que puede acoger los equipamientos, infraestructuras y zona residencial que demanda el núcleo de Villafranca.

De hecho, se considera que este mecanismo es más garantista para la conservación de los valores detectados que su propia clasificación como Suelo No Urbanizable de Protección, dado que de este modo dispondrán de un sistema de gestión del servicio de su mantenimiento y conservación, funcionando como un terreno de amortiguamiento en relación con el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, así como su hábitat y los montes preservados existentes.

En este sentido el Tribunal Supremo se pronuncia claramente cuando dice que *“la adscripción como sistemas generales de un suelo no urbanizable a un sector urbanizable no es incompatible en sí mismo con tal protección y es totalmente lícito”*.

Es más, la Sentencia continúa diciendo al respecto lo siguiente:

“La adscripción al sector de suelos exteriores, destinados a Sistemas Generales, cuando tales terrenos están protegidos por la concurrencia de valores, no es incompatible per se con tal protección, sin que la sola adscripción implique asimilar el régimen legal de estos terrenos al del suelo de la unidad o del sector al que se hubieran adscrito o incluido, sino que lo es a efectos de la obtención de ese suelo.”

A la vista de lo expuesto y en cumplimiento de lo dictado por la Sentencia, con la modificación puntual del PGOU se lograría resolver los defectos de los que adolecía el Sector 3, respetando para ello los valores medioambientales de especial protección, manteniendo la clasificación de suelo no urbanizable y por otro lado, mediante el mecanismo de la adscripción, se lograría dotar al municipio de Villanueva de la Cañada y en concreto a sus urbanizaciones de Villafranca del Castillo y Mocha Chica, de los servicios necesarios, adscribiendo los suelos con gran valor ambiental, a los suelos con posibilidad de ser urbanizables, sin alterar de esta forma sus valores. En palabras del Tribunal Supremo, *"la inclusión en el ámbito de la actuación de Montes preservados no implica, indefectiblemente, la lesión de sus valores (...)".*

Es más, se conseguiría hacer públicos los suelos de gran valor ambiental, actualmente en manos privadas, lo que conllevaría un mayor control por parte de la Administración Pública y se conseguiría el acceso libre a todos los habitantes. Gracias a su clasificación como redes generales, se podría crear un gran espacio libre cuidado lo que potenciaría aún más sus valores medioambientales.

De la misma forma, las actuales instalaciones deportivas privadas que están en la proximidad del río Guadarrama podrían obtenerse por el Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada para hacer un gran equipamiento público que beneficiaría igualmente a todos los ciudadanos, lográndose de esta forma la equidistribución entre todas las partes.

En este sentido, la COPLACO aprobó en el año 1981 las directrices de planeamiento globales aplicables al Área Metropolitana de Madrid donde se incluía el municipio de Villanueva de la Cañada que establecía la necesidad de rematar todas aquellas urbanizaciones incompletas que carecían de los servicios y las infraestructuras necesarias para abastecer a su población.

Del mismo modo, las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid fijaba una estrategia de remate para aquellos núcleos poblacionales que si bien se encontraban más alejados del centro histórico constituían un enclave en sí mismos aunque adolecieran de ciertos servicios e infraestructuras. Para estos núcleos se preveía unas operaciones de remate mediante la instalación de equipamiento de ocio y recreo, potenciando a su vez las características intrínsecas de los mismos en cuanto a sus espacios libres que encajaban con la tipología de baja densidad y altura, propia de estos núcleos residenciales.

Posteriormente, tras la ejecución de la carretera M-503, que delimita el presente ámbito y bordea las urbanizaciones de Villafranca del Castillo y Mocha Chica, se reserva una importante cantidad de suelo precisamente para servir de enlace a los distintos sectores ubicados en este ámbito y posibilitar del mismo modo la instalación de equipamientos públicos y zonas residenciales que completen estas urbanizaciones.

En concreto esta reserva de suelo para realizar la red supramunicipal "*Duplicación de calzada de la carretera M-503, tramo M-50 a M-600. Clave 1-D286*" se hizo a través de la suscripción de las correspondientes Actas de Ocupación entre los propietarios afectados y el Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada en virtud de las cuales, expresamente se les reconoce a estos propietarios sus derechos a los aprovechamientos derivados del Plan Parcial del Sector 3 "El Castillo" en compensación a la expropiación efectuada para la obtención anticipada de dichos terrenos.

Por todo lo expuesto, se considera conveniente optar por la modificación puntual del PGOU para cumplir con lo establecido en la Sentencia del Tribunal Supremo. Por un lado se incrementan los valores ambientales de la zona al clasificar gran parte de estos suelos como no urbanizables de especial protección por legislación sectorial, pero a su vez son obtenidos por las Administraciones Públicas, gracias al mecanismo de la adscripción, sin que ello suponga pérdida de valor medioambiental. Asimismo, mediante la implantación de equipamientos, infraestructuras y usos alternativos en las zonas aptas para ello, se consigue rematar el núcleo urbano existente de Villafranca del Castillo.

En este sentido, debemos de señalar que la Sentencia identifica diversos defectos en los procedimientos y matiza los niveles de protección que se otorga a los terrenos que han sido delimitados para el desarrollo del Sector 3, sin embargo, el Plan General y el Plan Parcial, tal y como establecía la Ficha de Ordenación del Sector 3, han incorporado obligatoriamente los Sistemas Generales de Espacios Libres como interiores EL-4 y EL-22, y exteriores pero adscritos para su obtención, EL-3, EL-5, EL-6 y EL-7, ajustando sus límites y superficies.

Aunque la clasificación y calificación de estos terrenos se ha puesto en entredicho en la Sentencia por estar vinculados a la protección singular que establecen las normativas sectoriales y específicamente la medioambiental, estos suelos pueden formar parte de los sistemas generales o redes públicas a obtener por las administraciones públicas para proteger y defensa de sus valores, siempre que se mantengan sus niveles de protección y no se efectuó su transformación urbanística, es decir, se excluyen de su urbanización y edificación.

Por consiguiente, deberán de mantener su clasificación como suelo no urbanizable especialmente protegido, por ser esta clasificación del suelo de carácter reglado, pero esto no impide su obtención por la Administración Pública, a través de las técnicas previstas en la legislación urbanística, como bien establece y consolida como criterio la sentencia del Tribunal Supremo, manteniéndose el resto de suelo con la clasificación de urbanizable.

En este sentido, el rechazo al motivo segundo del recurso de casación es contundente, *“la inclusión en el ámbito de la actuación de Montes preservados no implica, indefectiblemente, la lesión de sus valores (...)”*.

A este respecto se puede decir que:

- i) Los suelos que resulten afectos a un uso o se configuren por su naturaleza como espacios protegidos, podrán incorporarse al Plan General como Redes Públicas de Suelo no Urbanizable, manteniendo en consecuencia la clasificación que tenían.
- ii) Los suelos que se incorporen al sector con la categoría de urbanizables deberán ser objeto del correspondiente trámite de control ambiental, y de esta forma definir los espacios que resultarán destinados a usos lucrativos y aquellos otros que deberán conservar el que resulte de los informes definitivos que emita la Administración, es decir, definición de intensidades de uso y su compatibilidad en el proceso de transformación del suelo.

Es decir, el hecho de que la Sentencia haya anulado los acuerdos por los que se aprobaron, tanto la clasificación del Sector nº 3 como Suelo Urbanizable, como el Plan Parcial que lo desarrolla, no implica la extinción de los derechos y obligaciones resultantes de todo el proceso urbanizador anterior.

Para justificar esta afirmación, debemos acudir a la misma motivación de la Sentencia, y es que la clasificación hubiera operado correctamente en el mundo jurídico si: i) se hubiera tramitado adecuadamente el procedimiento de evaluación ambiental correspondiente, ii) se hubiera tratado el procedimiento de obtención de los Sistemas Generales adscritos según el procedimiento y la forma contenido en la sentencia.

Esta motivación basada en criterios jurídicos y de procedimiento no implican, por ello, la inexistencia del carácter sustantivo de la decisión municipal de clasificar el delimitado sector 3 como urbanizable, ya que sus características intrínsecas y la naturaleza de su tratamiento en

el expediente de Revisión del Plan General, no sólo no han cambiado como consecuencia de la Sentencia, si no que siguen siendo las existentes en el momento de tal clasificación.

1.5. Documento Inicial para Consultas Previas

El 4 de diciembre de 2012 se remitió a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, el Documento Inicial para el Estudio de Incidencia Ambiental de la Modificación del PGOU de Villanueva de la Cañada, en aplicación del artículo 17 de la Ley 2/2002, de 19 de junio de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

Con dicho Documento se solicita al órgano ambiental el Documento de Referencia, con la amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación, así como la determinación del alcance y las modalidades de información y consulta, para la elaboración del Estudio de Incidencia Ambiental necesario para tramitar y aprobar la Modificación Puntual del PGOU de Villanueva de la Cañada.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, solicitó el 27 de diciembre de 2012 a los organismos y autoridades implicadas que formularan en el plazo de 30 días las sugerencias que estimaran pertinentes al Documento Inicial.

Las respuestas a las consultas realizadas, junto con el Documento de Referencia, se muestran en el Anejo 1, en el que también se indica cómo se han tenido en cuenta en el presente Estudio las indicaciones en él contenidas.

1.6. Objetivo del Estudio de incidencia ambiental

El objetivo del Estudio de Incidencia Ambiental de la *Modificación Puntual del PGOU de Villanueva de la Cañada relativa al Sector "Los Cantizales"* es integrar las variables ambientales en el proceso de toma de decisiones para la definición de las distintas soluciones de planeamiento propuestas.

En particular el Estudio tiene los siguientes objetivos:

- Analizar las diferentes variables ambientales que informan de la calidad del medio desde el punto de vista ambiental.
- Realizar un diagnóstico del medio que de lugar a la zonificación del territorio según su mayor o menor valor de conservación.
- Establecer el grado de restricciones que presenta el territorio a las actuaciones propuestas, desde el punto de vista del desarrollo sostenible.
- Conjuntamente con lo anterior, predecir y valorar los efectos que sobre el medio pueden producir la propuesta de distribución de usos efectuada.
- Establecer directrices para la consideración de los aspectos ambientales en las etapas posteriores del desarrollo del planeamiento.

El alcance del presente Estudio de incidencia ambiental está de acuerdo con el nivel de detalle que proporciona la documentación de las actuaciones previstas en el documento de la *Modificación Puntual del PGOU de Villanueva de la Cañada relativa al Sector "Los Cantizales"*.

1.7. Equipo redactor del estudio

Director

Germán Glaría Galcerán. Dr. Ingeniero de Montes. Catedrático de la E.U.I.T.Forestal.
Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid

Colaboradores:

M^a Ángeles Ceñal González-Fierro. Bióloga

Marino Corredor Cervel. Ingeniero Técnico Forestal

Juan Ignacio García Viñas. Dr. Ingeniero de Montes

Jorge Cuevas Moreno. Ingeniero Técnico Forestal

César López Leiva. Ingeniero de Montes

Javier Martín Sainz. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

David García Corchero. Ingeniero de Caminos. Hydroconsult Ingenieros