

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA LEGALIDAD DE
LA RECLASIFICACIÓN DE SUELOS PROPUESTA POR
LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE TORRELODONES
EN LOS ESPACIOS DENOMINADOS “ÁREA
HOMOGÉNEA NORTE”, ACTUALMENTE
CLASIFICADOS COMO SUELO NO URBANIZABLE
ESPECIALMENTE PROTEGIDO**



Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica

INDICE

1. ANTECEDENTES	3
2. INFORME	7
2.1. Sobre la clasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido.....	7
2.1.2. La situación a la vista de la legislación estatal: la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, vigente al momento en que se promovió la clasificación de la AHN como SNUEP.	7
2.1.3. ¿Se repite esta conclusión en la legislación de Madrid?	14
2.1.4. La situación tras la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.	16
2.2. La reclasificación del Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido.	20
2.2.1. Limitaciones sustanciales en cuanto a la imposibilidad misma de la reclasificación.	20
2.3. Confirmación de la anterior conclusión a la vista de los espacios protegidos afectados por la reclasificación.....	38
2.3.1. ¿Existe alguna posibilidad de reducir o limitar los espacios integrados en la Red Natura 2000?	38
2.3.2. ¿Es el régimen de aprobación de proyectos y planes en los espacios de la Red Natura 2000 tan fácilmente subvertible como parecería deducirse de la actuación del Gobierno municipal de Torrelodones?	43
3. CONCLUSIONES.....	49

Don **Jorge Agudo González**, profesor Contratado-Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, ha recibido el encargo del grupo municipal **Vecinos por Torreldones**, de emitir un Dictamen sobre la cuestión que más tarde se dirá, a la vista de los siguientes antecedentes.

1. ANTECEDENTES

Primero.- El Área Homogénea Norte (en adelante “AHN”) de Torreldones se localiza a la derecha de la autovía A-6 en dirección a Villalba, en el Municipio de Torreldones, extendiéndose hasta la antigua carretera de El Pardo. Se trata de un ámbito de unas 128 Has. de superficie que pertenecen al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y que a su vez, constituyen parte del Lugar de Interés Comunitario LIC-ES3110004 “Cuenca del río Manzanares”, según los listados aprobados por la Comisión de la Unión Europea.

El AHN, en coherencia con su integración en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, y según distintos informes medioambientales a los que se ha tenido acceso¹, goza de unas características naturales muy destacadas. Así, se ha de recalcar el alto porcentaje de zonas de encinar (45,3%) que, junto con prados, praderas y pastos suponen un 95% del ámbito. Concretamente, el AHN alberga un encinar-enebral en muy buen estado de conservación, así como distintas zonas pobladas de enebros, alcornoques y roble de la variedad *quejigo*. De acuerdo con la cartografía oficial de la Comunidad de Madrid y el mapa forestal de España, la zona alberga un ecosistema maduro de encinar carpetano (asociación vegetal *Junipero oxycedri-Quercetum rotundifoliaea*), con más de 20.000 ejemplares reproductores de encina (*Quercus ilex* subsp. *ballota*), más de 1.000 ejemplares de enebro de miera (*Juniperus oxycedrus*).

Existen igualmente importantes arroyos (2,5%) que constituyen la evacuación natural de las zonas más altas del Parque, que también se encuentran en el término

¹ Opinión del Colegio de Biólogos de Madrid relativa al proyecto de reclasificación del AHN de Torreldones, Informe ambiental sobre el Área Homogénea Norte de Torreldones (Museo Nacional de Ciencias Naturales) y Análisis de la contribución a la conectividad ecológica regional del Área Homogénea Norte (Universidad de Alcalá).

municipal de Torreldones y que han sido calificadas por el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque (en lo sucesivo “PRUG”) como zona A1, es decir, Reserva Natural Integral.

Otro dato que define al AHN es su situación estratégica entre zonas de máxima protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y del Parque del Guadarrama. Desde este punto de vista, el AHN constituye la garantía de un pasillo verde, junto con los sistemas generales del sector denominado AHS, entre los dos Parques Regionales del Municipio y, además, el Monte de El Pardo. Esta finalidad es coherente con lo expresado en la Exposición de Motivos de la Ley 1/1985, de creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que con fundamento en el art. 45 de la Constitución, afirma que la creación del Parque Regional responde a “la necesidad de proteger y potenciar como gran reserva natural, *el corredor verde que, desde los límites del continuo urbano de Madrid se extiende hacia el Guadarrama, es decir desde el Monte de El Pardo (límite Este del término de Torreldones) hasta la Cuerda Larga...*”

Segundo.- El AHN se encuentra integrado en la zona “P” de la zonificación realizada por el PRUG. Según el art. 6.2.4 de este plan, las zonas “P” remiten su ordenación y clasificación urbanística al planeamiento municipal. En concreto, dicho precepto establece lo siguiente:

“Asimismo, las zonas que por los actuales planeamientos urbanísticos municipales estén calificadas como no urbanizables deberían permanecer con dicha calificación, siempre que encierren alto valor ecológico, tanto desde el punto de vista intrínseco como por su repercusión en el resto de las zonas del Parque (...). También deberían considerarse, por su peculiar valor, los encinares de los términos municipales situados en la zona P”.

En virtud de las características naturales del AHN descritas en el antecedente primero, y en consideración del recién transcrito art. 6.2.4 del PRUG, el AHN fue clasificado, a propuesta del Ayuntamiento de Torreldones, con el apoyo de todos los grupos políticos, como suelo no urbanizable especialmente protegido (en lo sucesivo “SNUEP”) en el año 2003, según se desprende de la resolución de la Secretaría General

Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, de la Comunidad de Madrid de 29 de mayo de 2003, por la que se hace público el acuerdo relativo a la aprobación definitiva de la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Torreldones, determinando la clasificación de los suelos comprendidos en el AHN como SNUEP.

De conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid establece que

*“1. El **planeamiento general** clasifica el suelo del término municipal en todas o algunas de las siguientes clases:*

- a) Suelo urbano.*
- b) Suelo urbanizable.*
- c) Suelo no urbanizable de protección.”*

Y el artículo 16.2 del mismo texto legal, relativo al suelo no urbanizable especialmente protegido, establece que:

*“El **planeamiento regional territorial** clasificará directamente los terrenos que, en todo caso, deban pertenecer a esta clase de suelo, que será completado, en su caso, por la clasificación realizada por el **planeamiento general**.”*

Es decir, que con la modificación de las Normas Subsidiarias realizada en 2003, por la que el AHN se clasifica como SNUEP, se planificó dicho terreno, dejando de ser simplemente un área “P” (pendiente de planificación) a estar planificado y clasificado como SNUEP, con las consecuencias derivadas de que, cualquier uso que en **desarrollo de ese planeamiento** se quiera realizar posteriormente, sólo puede responder a los usos compatibles con este tipo de suelo. Otra dedicación, requeriría una **reclasificación y no un desarrollo de planeamiento**.

Transcurridos tres años de la aprobación de la clasificación como SNUEP del AHN, el nuevo Gobierno municipal del Ayuntamiento de Torreldones pretende reclasificar los mismos terrenos que tan sólo tres años antes la misma Corporación insistió en que

debían ser SNUEP. Esta iniciativa llama la atención si se tiene en cuenta que los terrenos, según se deduce de los informes antes mencionados, no han sufrido ninguna transformación física, es decir, sus valores siguen intactos.

El Avance presentado por el Gobierno municipal ha retomado la tramitación de la “revisión parcial” de planeamiento en el punto procesal en el que se quedó la iniciativa comenzada en 2006. Todo ello a pesar de que el 11 de enero de 2007 el Pleno del Ayuntamiento solicitara a la misma Consejería la “devolución” del Avance, y de que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid resolviera el día 26 de enero de 2007 *“proceder a dicha devolución con archivo del expediente, conforme a lo previsto en los arts. 42, 90 y 91 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”*.

Y es a la vista de los datos expuestos que se formula la siguiente

CONSULTA: LEGALIDAD DE LA RECLASIFICACIÓN DE SUELOS PROPUESTA POR LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE TORRELODONES EN LOS ESPACIOS DENOMINADOS “ÁREA HOMOGÉNEA NORTE”, ACTUALMENTE CLASIFICADOS COMO SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO

Y aceptando el encargo recibido, emito el siguiente

2. INFORME

2.1. Sobre la clasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido

2.1.2. La situación a la vista de la legislación estatal: la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, vigente al momento en que se promovió la clasificación de la AHN como SNUEP.

La clasificación del suelo como suelo no urbanizable (en lo sucesivo “SNU”) constituye uno de los mecanismos jurídicos tradicionales del urbanismo dirigido a la aplicación de medidas de protección ambiental. La clasificación del suelo es una de las técnicas urbanísticas fundamentales en nuestro urbanismo, por no decir la más importante, pues determina los derechos y deberes de los propietarios de los terrenos.

En este sentido, la clasificación conlleva la predeterminación de los suelos que estarán destinados a su transformación urbanística, pero también la delimitación de aquellos otros que, por sus condiciones naturales, deben quedar fuera de ese proceso. La legislación urbanística, desde la ley estatal, hasta todas las leyes autonómicas, prevé la categoría SNU como **aquella que no debe ser objeto de procesos urbanísticos**, para lo cual, limita de forma sustancial los derechos de sus propietarios, sometiendo a dichos terrenos a un régimen jurídico basado en la preservación del suelo con el fin de garantizar los valores fundamentalmente medioambientales que les caracterizan.

El art. 9 de la derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, establecía los criterios básicos de clasificación de este tipo de suelo (SNU) que han sido acogidos en las leyes autonómicas en vigor. En esta categoría se incluían tanto los terrenos incompatibles con su transformación -de acuerdo con los **planes de ordenación o la legislación sectorial**-, por estar sometidos a algún régimen de protección (lo que hoy sería SNUEP) en razón de valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, etc., de riesgos naturales acreditados o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público (apartado 1º del art. 9), como aquellos terrenos que **el planeamiento general** considerara necesario preservar debido a la concurrencia de los valores anteriormente señalados, o bien por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales y, del mismo modo, se incluían aquellos otros que se consideraran inadecuados para el desarrollo

urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística (simple SNU común) (apartado 2º, modificado por Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes).

La literalidad de este precepto permitía una interpretación en la línea de nuestro Derecho urbanístico tradicional (desde el TRLS de 1976, pasando por el TRLS de 1992). En efecto, una interpretación no forzada de la Ley permitía entender que mientras que en el apartado 1º del art. 9 **la clasificación del suelo como SNUEP es reglada**, en el segundo apartado se dotaría a la Administración de cierto margen de discrecionalidad. Esta afirmación se confirmó a la vista del tenor literal del art. 9.2º según fue modificado por Ley 10/2003.

Visto desde otro punto de vista, la clasificación del SNU siempre ha respondido a un procedimiento de ponderación que, en relación con el SNU común, debe hacer el planificador, caso por caso, motivando si concurren o no valores que merecen su salvaguarda, y en el caso del SNUEP, debe ser directamente el propio legislador, el que considera que los terrenos con los más altos valores ambientales y ecológicos deben quedar, en todo caso, fuera de las actuaciones urbanísticas, es decir, especialmente protegidos.

Por esta razón, puede decirse que **la clasificación del suelo tiene como finalidad dirigir el desarrollo urbanístico hacia los terrenos adecuados para su transformación, permitiendo que aquellos otros inadecuados o que ostentan valores preponderantes sobre los estrictamente urbanísticos y económicos, queden al margen de la transformación urbanizadora y edificatoria. La clasificación ha sido y es, en definitiva, una herramienta para la sostenibilidad del desarrollo y crecimiento urbanístico ordenado.**

Esta conclusión es aún más evidente en el caso del SNUEP, que, recordemos, es de clasificación reglada. La premisa para la clasificación del suelo como SNUEP con base en el apartado 1º del art. 9 era: (i) el sometimiento de los terrenos a un “régimen

especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial”, (ii) la existencia de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, (iii) o bien la sujeción de los terrenos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Se ha de observar que en todos estos supuestos existía una condición previa para la clasificación del suelo como SNUEP, que debía estar entre alguna de las siguientes: (i) la existencia de un acto jurídico que predeterminaba la aplicación de un régimen sectorial específico, como es la declaración de un espacio natural protegido, (ii) la zonificación por los planes de protección civil como área de riesgos naturales, o (iii) la sujeción a servidumbres de protección con base en la previa afectación de los terrenos colindantes al dominio público, entre otros.

No hace falta decir que en el caso que mueve este informe, el acto jurídico determinante es **la declaración de un espacio natural protegido, esto es, la creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares** en el que se incluye el AHN.

Desde este punto de vista, el planificador no goza de la discrecionalidad de la que disfruta cuando clasifica SNU común u ordinario. Dicho de otra manera, esto supone que la mención de los valores a que hacía referencia el art. 9.1º de la Ley 6/1998 constituía una relación, a título de ejemplo, de los valores que se presume concurren cuando un espacio está sometido a un régimen de protección especial, ya sea en virtud de la legislación de espacios naturales protegidos, ya del dominio público natural, ya de patrimonio histórico-artístico o de protección civil. Y es **como consecuencia de la concurrencia de tales valores** (“*en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales*”) **y de la aplicación subsiguiente de un régimen especial de protección, ya sea con base en los planes territoriales, como en la legislación sectorial, que el art. 9.1º imponía su clasificación como SNUEP de tales terrenos.**

En consecuencia, se entiende que **en aquellos casos en que en virtud de la legislación sectorial exista un acto previo cuya consecuencia sea la aplicación de un régimen especial de protección** (declaración, clasificación o catalogación de espacios

naturales, afectación al dominio público, delimitación como zona de riesgos naturales, etc.), **la clasificación del suelo como SNUEP ha de ser reglada en coherencia con dichos actos jurídicos precedentes.** Dicho de otra manera, **sólo esta clasificación del suelo es coherente con la naturaleza de esos suelos: si el ordenamiento jurídico y los actos de la Administración otorgan una protección especial a unos terrenos, solamente mediante su no transformación urbanística, garantizada con base en su clasificación como SNUEP, puede cumplirse el mandato normativo de las Administraciones territoriales superiores.**

Y esto es lo que se hizo en 2003 al declarar una zona que era “P”, que podría haberse planificado como otro tipo de suelo, como SNUEP. Es decir, que con la modificación de las Normas Subsidiarias realizada en 2003, por la que el AHN se clasifica como SNUEP, se planificó dicho terreno, dejando de ser simplemente un área “P” (pendiente de planificación) a estar planificado y clasificado como SNUEP, con las consecuencias derivadas de que, cualquier uso que en **desarrollo de ese planeamiento** se quiera realizar posteriormente, sólo puede responder a los usos compatibles con este tipo de suelo. Otra dedicación, requeriría una **reclasificación y no un desarrollo de planeamiento.**

Como no podía ser de otro modo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha confirmado esta tesis en diversos pronunciamientos. En este sentido, por ejemplo, la STS de 15 de noviembre de 1995 (Az. 8333), que refiriéndose al TRLS de 1976 afirmó que:

“... en la delimitación de este tipo de suelo (contemplado en la letra b) del art. 80 del Texto Refundido de la Ley del Suelo) el planificador carece de libre arbitrio para incluir o excluir el suelo en esta categoría determinada, siendo pues uno de los supuestos (junto con la calificación del suelo urbano) en la que prima el criterio real en la delimitación. La concurrencia en el presente supuesto de razones objetivas contrastables de las que se deducía un excepcional valor ecológico determinaron la clasificación impugnada”.

En la misma línea, la STS de 23 de abril de 1996 (Az. 3381), en la que se considera contraria a Derecho la clasificación como suelo urbanizable no programado realizada por el Plan General de Pals (Gerona), de unos terrenos que tienen las características

naturales de zonas húmedas y que, según el art. 11.1 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales protegidos de Cataluña, deben ser protegidas en todo caso, incluso antes de su delimitación, inventariado, catalogación o declaración con objeto de su protección ambiental. En concreto, la sentencia afirma que la obra urbanizadora supondrá la destrucción de este importante espacio húmedo, por lo que:

“... el Acuerdo de aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Pals a la denominada UUSUNP número 10 Les Illes resulta contraria a lo imperado por los arts. 11 y 4 de la Ley de espacios naturales de 13 de junio de 1985, por nulidad pretendida en la demanda y asimismo el reconocimiento de la situación jurídica individualizada expresada también en el suplico de aquélla relativa a que la referida unidad urbanística sea clasificada como SNU de especial protección al amparo de lo dispuesto en el art. 86.2 del la Ley del Suelo”.

Ese es también el sentido de la STS de 3 de noviembre de 1998 (Az. 8004), en la que se puede percibir la contraposición entre potestades discrecionales y regladas a la hora de clasificar los suelos, afirmándose que *“la clasificación del Suelo Urbano y del Suelo No Urbanizable de Especial Protección ha de atenerse a las pautas legalmente establecidas”*, con clara alusión al carácter reglado de la clasificación de ambas categorías de suelo.

Tras la STC 164/2001, por la que se resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 6/1998, la situación descrita no ha cambiado demasiado. Si bien el Tribunal Constitucional remitía al planificador la valoración acerca de si un régimen especial de protección establecido, con base en la legislación sectorial, exige la clasificación del suelo como no urbanizable, lo cierto es que, **en la gran mayoría de casos, la propia legislación sectorial impone directamente la clasificación del suelo como SNU**. En estos casos, evidentemente, sólo puede interpretarse que la clasificación urbanística que procede es la del SNUEP, con independencia de que la terminología utilizada en cada norma autonómica sea variable. Así se entiende, por ejemplo, que el art. 15.1 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y establece medidas adicionales para su protección, disponga que *“los terrenos de las Reservas Naturales y Parajes Naturales, quedan clasificados a todos los efectos como SNU objeto de protección especial”*. Y en el mismo sentido, cabe citar el art. 5.1.a) de la Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección

de embalses y zonas húmedas de la Comunidad de Madrid, o el art. 22.7 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias. Y como no podía ser de otro modo, esta conclusión ha venido a ser confirmada por el Derecho urbanístico autonómico, como es el caso del art. 16.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid; art. 45 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de La Rioja; el art. 20.2 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, del suelo de Aragón; el art. 1.3.A) en relación con el art. 4 de la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, que regula el SNU en la Comunidad Valenciana; el art. 55.a).1) y 4) del Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias; el art. 16.g) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, del suelo de Castilla y León; el art 47.2.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley ordenación del territorio y actividad urbanística de Castilla-La Mancha; art. 94.2.a) de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra; el art. 32.2.a) del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; los art. 11.2.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura; art. 65.1 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia; art. 108.1.a) de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria; art. 46.1.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía; art. 32.2.f) de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística de Galicia, etc.

En definitiva, un ejercicio de coherencia parece confirmar la tesis inicialmente expuesta: **la clasificación del SNUEP es reglada, mientras que la clasificación como SNU común depende de una valoración discrecional que sólo corresponde al planificador.** Esta conclusión, es determinante a los efectos del entendimiento de la utilización de los planes urbanísticos como instrumentos de fijación de medidas de conservación de la naturaleza cuya intensidad o rigidez varía en virtud de la clasificación del suelo. Y es que **la clasificación del suelo como SNU y, en concreto, como SNUEP, funciona como *conditio sine qua non* que legitima la imposición de un régimen jurídico especialmente protector de los terrenos así clasificados.**

Esta interpretación ha sido ratificada en los últimos años por varias sentencias. En primer lugar, cabría citar la STS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891) en la que se afirma lo siguiente:

“No ha de olvidarse que el ‘suelo especialmente protegido’ tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de ‘especialmente protegido’ de un determinado suelo”.

Igualmente, ha de citarse la STS de 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007), en la que se afirma que *“una vez que el planeamiento urbanístico detectó en un suelo alguno o algunos de los valores que entonces preveía el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y que hoy prevé el artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, como era, en el caso de autos, su valor paisajístico, otorgándole, por ende, la clasificación de suelo no urbanizable, no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles. En un caso así, la potestad de planeamiento deja de ser discrecional para convertirse en reglada, pues es el ordenamiento jurídico, y en concreto los preceptos citados, cuyo fundamento cabe encontrarlo en el mismo artículo 45 de la Constitución y en el principio de desarrollo sostenible, los que imponen la clasificación de ‘suelo no urbanizable’ para los terrenos en que concurran los valores allí previstos”.* Cáigase en la cuenta de que la sentencia es aún más exigente que lo que pudiera deducirse de nuestra exposición, pues el Tribunal refiere una clasificación reglada para todo el SNU (art. 9.2º de la Ley 6/1998) y no sólo para el SNU EP (art. 9.1º de la Ley 6/1998).

Esta conclusión se confirma en alguna sentencia de los TSJ y es aún más clara en el caso de los espacios naturales. Por ejemplo, en la Comunidad de Canarias, a la vista de la legislación vigente en esta región, la STSJ de Canarias, sede de Santa Cruz de Tenerife, de 6 de octubre de 1999 (Az. 4534) estableció que:

“La exigencia de que todo el ámbito del Parque Natural de Majona se deba clasificar como suelo rústico de protección especial es combatida con la alegación de que no se ha solicitado el informe de compatibilidad de usos al que se refiere el artículo 25.3 de la Ley 12/1994. Realmente no podemos entender este argumento pues una cosa es que sea necesario el informe de compatibilidad de usos y otra cómo deba clasificarse el suelo del espacio natural protegido. Según el artículo 19.1 de la Ley 12/1994 es claro que los Parques Naturales deben ser clasificados, a los efectos previstos en la legislación urbanística, como suelo rústico de protección especial. Con ocasión de realizar una nueva declaración de impacto ambiental deberá tenerse en cuenta la necesidad del informe de compatibilidad de usos antes de emitir una declaración positiva respecto a las actuaciones proyectadas en el Parque Natural. La clasificación que corresponde a la zona periférica de protección del Parque Nacional de Garajonay, donde se encuentran los asentamientos rurales de Los Aceviños y El Cedro, es la de suelo no urbanizable de protección especial tal como dice el artículo 4.2 de la Ley 3/1981, de 25 de marzo, de creación del parque, o la categoría que en la actualidad sea asimilable a la misma. Entre las que establece el artículo 8 de la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de Canarias, la más parecida es la de suelo rústico de protección ecológica y paisajística (apartado c), como bien se señala en el acto impugnado. Esto no quiere decir que, según prevé la Ley 3/1981, no pueda seguirse el aprovechamiento agrícola en aquellos sectores donde estaba implantado en el momento de la creación del Parque”.

Actualmente, la acreditación de que han desaparecido dichas condiciones que hicieron al suelo merecedor de la especial protección -a tenor de lo dispuesto en el vigente artículo 13.4 de la Ley 8/2007 del Suelo- **sólo puede hacerse a través del correspondiente informe científico** que lo demuestre de forma indubitada y en el marco del estudio de impacto ambiental (y no fuera de él) puesto que es en este marco en el que se incardinaría el procedimiento administrativo correspondiente (abierto, en todo caso, a información pública).

2.1.3. ¿Se repite esta conclusión en la legislación de Madrid?

Aunque ya nos hemos pronunciado de pasada sobre esta cuestión, se nos permitirá que en este epígrafe hagamos alguna reflexión adicional en relación con la Comunidad de Madrid en la que se ubica la localidad de Torrelodones. Como decíamos, las conclusiones anteriores se reiteran en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la CAM (LSCAM). Se ha de tener en cuenta que, **a pesar de que la LSCAM denomina a todo el SNU como SNU de protección (SNUP), en realidad cabe distinguir dos tipos**

de SNU en coherencia con el art. 9 y 20 de la Ley 6/1998.

Efectivamente, tanto en la legislación estatal, como en la madrileña cabe distinguir, en primer lugar, un SNU especialmente protegido en el que los usos autorizables son los que se deduzcan del planeamiento ambiental y la legislación sectorial [arts. 16.1.a) y 29.2 LSCAM]. En definitiva, dentro de este primer grupo se integrarían los espacios naturales protegidos y el dominio público natural, entre otros, es decir, en general todos aquellos terrenos que merecen una especial protección de conformidad con la legislación sectorial de aguas, montes, espacios naturales, infraestructuras, protección civil...

El segundo tipo de SNU es el que tradicionalmente se ha denominado como SNU común, previsto en el art. 16.1.b) y 29.1º y 3º LSCAM. En este caso, nos encontramos ante suelos con valores ambientales variables que no han merecido la protección específica de la legislación sectorial, pero que el planificador urbanístico y territorial pueden considerar (por tanto, es de clasificación discrecional) su clasificación como SNU y, por ello, su preservación del proceso urbanístico. En este caso, los usos autorizables son los previstos en el art. 29 en general y, en particular, en el art. 29.3º, previa autorización de la Comunidad Autónoma a través del procedimiento de calificación urbanística.

Pues bien, del mismo modo que las consideraciones vertidas en el marco de la derogada Ley 6/1998, **en relación con la LSCAM cabe llegar a conclusiones similares en torno al carácter reglado de la clasificación del suelo como SNUEP, máxime cuando de espacios naturales protegidos se trata.**

Así, recientemente, la STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753) ha confirmado tajantemente esta conclusión precisamente en relación con un asunto en el territorio de la Comunidad de Madrid. Esta sentencia con certeza se va a convertir en un elemento clave en la lucha contra la insostenibilidad urbanística, por cuanto rechaza de plano y de forma absolutamente ejemplar la reclasificación a suelos urbanizables, de suelos clasificados como no urbanizables especialmente protegidos (SNUEP) en el marco de la revisión del Plan General de Madrid. Para ello, la sentencia parte, en la línea de nuestra

argumentación previa, de la concepción del carácter reglado del SNUEP que se deriva de nuestro ordenamiento urbanístico:

“Ante todo, es necesario resaltar que la Sala de instancia afirma el carácter reglado del suelo no urbanizable sujeto a un régimen de protección con base o con fundamento en lo dispuesto en el artículo 49 de aquella Ley de la Asamblea de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; por lo que, siendo ésta una norma autonómica, su eventual infracción no sería corregible a través de este recurso de casación, tal y como resulta de lo ordenado en el artículo 86.4 de la Ley de la Jurisdicción.

Pero además, y en todo caso, aquella afirmación de la Sala de instancia, y no la contraria, esto es, la que afirmara el carácter discrecional de la clasificación del suelo no urbanizable protegido, es la que realmente se acomoda al ordenamiento estatal y a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo:

A) Si el artículo 45 de la Constitución impone a los poderes públicos los deberes de defender y restaurar el medio ambiente, habrá que interpretar las normas jurídicas estatales que sucesivamente fueron recogiendo en los artículos 80.b) de la Ley del Suelo de 1976, 24.b) del Reglamento de Planeamiento, 12 de la Ley del Suelo de 1992 y 9 de la Ley 6/1998, no en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos”.

No cabe duda pues de que **todo nuestro Derecho urbanístico estatal**, desde el TRLS de 1976 en adelante, y **todo el Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid**, desde la Ley 9/1995, de 28 de marzo, hasta la vigente LSCAM de 2001, **ha mantenido el carácter reglado de la clasificación del suelo como SNUEP.**

2.1.4. La situación tras la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, **las conclusiones precedentes no han cambiado en nada.** La Ley establece sólo dos tipos básicos de suelo (“situaciones”, afirma el texto): suelo en situación básica rural o suelo en situación básica urbanizado. No se habla en ningún momento de clasificación del suelo y se elimina la tradicional distinción entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

La Exposición de Motivos señala que la clasificación es una técnica urbanística y añade que no corresponde al legislador estatal “juzgar su oportunidad”. Es cierto, en cualquier caso, que no se puede decir que la trilogía tradicional de la clasificación del suelo propia de nuestro Derecho urbanístico se encuentre en la naturaleza de las cosas. Ahora bien, se trata de una clasificación bien arraigada y cuya “oportunidad”, por utilizar los términos de la Exposición de Motivos de la Ley, ya había sido valorada favorablemente por la STC 61/1997.

En cualquier caso, siendo como señala la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 que la clasificación del suelo es una técnica urbanística, serán las CCAA quienes podrán implementar este tradicional y determinante técnica para concretar el régimen del suelo. De hecho, la sensación final que deja la nueva regulación es que **el resultado no diverge tanto del hasta ahora existente**. Así, hay un suelo en situación rural preservado, es decir, un suelo rural de reserva que, por tanto, no es susceptible de ser objeto de “actuaciones de urbanización”, así como hay un suelo urbanizado consolidado o no por la urbanización. En otras palabras, es una especie de vuelta al sistema dual de clasificación de la Ley del Suelo de 1956, pero en el que subyace un tercer tipo de suelo, el rural no preservado susceptible de actuaciones de urbanización (¿suelo urbanizable?). Por supuesto que además el régimen jurídico de todas esas “situaciones” no es muy distinto del vigente según clases de suelo.

En este momento lo que debemos destacar son los terrenos que se encuentran en la situación básica rural preservado. El art. 12.2.a) de la Ley 8/2007 dispone que están en esta situación:

“En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

Varias consideraciones merece este precepto:

- (i) En primer lugar, su coincidencia casi literal con el art. 9.1º de la derogada Ley 6/1998, aquel en el que se preveía el SNUEP.
- (ii) Segundo, aunque sólo sea por la identidad con el art. 9.1º de la Ley 6/1998, parece que cuando las CCAA deban determinar que clases de suelo se integran en esta situación básica, siempre y en todo caso se encontrarán aquellos clasificados como SNUEP, pudiendo serlo también los clasificados como SNU común. De hecho, aquellas CCAA que han incorporado en su Ley urbanística modificaciones relativas a la adaptación a la Ley 8/2007 confirman esta conclusión.

Así, por ejemplo, el Decreto-Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística de Cataluña, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, incorporando una nueva D.Ad. 15ª cuyo primer apartado establece que se encuentran en situación básica rural los terrenos clasificados como SNU. En el caso de la Comunidad de Madrid, la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, ha modificado parcialmente la LSCAM para adaptarse a la nueva Ley estatal 8/2007, resultando que el régimen del suelo predeterminado por la tipología clasificatoria del suelo no ha sufrido, como era de esperar, ningún cambio. Dicho esto, se confirma que **el carácter reglado o discrecional de la clasificación regulada por cada Ley urbanística autonómica se mantiene en los mismos términos que hasta ahora.**

- (iii) Tercero y último, cáigase en la cuenta de que el precepto comienza afirmando que estarán en esta situación básica “*en todo caso*” el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, “*que deberá incluir, como mínimo*”, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación sectorial. Es decir,

como sus antecesoras, la nueva Ley considera que los terrenos que cumplan las características señaladas “*deben ser incluidos*” “*en todo caso*” en esta situación básica de preservación. Literalidad que desde luego induce a mantener una clasificación reglada en el marco de la legislación autonómica y sectorial en general del SNUEP.

2.2. La reclasificación del Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido.

2.2.1. Limitaciones sustanciales en cuanto a la imposibilidad misma de la reclasificación.

En los epígrafes siguientes vamos a poner de relieve los datos positivos que nuestro ordenamiento aporta a los efectos de dotar de solidez a la clasificación del suelo como SNUEP. En otras palabras, la cuestión que plantearemos a continuación es **en qué medida la clasificación reglada del SNUEP puede ser subvertida a través de la técnica de la reclasificación** y, por ello mismo, **hasta qué punto el *ius variandi* del planificador urbanístico está constreñido en este aspecto.**

Para comenzar se nos permitirá, no obstante, que recordemos algunas notas características de los PRUG de los Parques Naturales, planeamiento ambiental que puede condicionar la clasificación del suelo, aunque en ningún caso puede clasificar suelo. Este dato es importante en nuestro caso, pues debemos recordar que el PRUG del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en el que se integran los espacios que interesan a nuestras reflexiones en el marco de este informe, fue aprobado por Orden de 28 de mayo de 1987 (su primera revisión se produjo por Orden de 20 de octubre de 1995), incorporando en la **zona “P”** (esto es, las “áreas a ordenar por el Planeamiento Urbanístico”) de la zonificación definida en el mismo, al ámbito AHN.

La remisión al planeamiento pudiera dar a entender que el planificador urbanístico goza aquí de discrecionalidad para clasificar el suelo en la categoría que considere oportuna. Sin embargo, la realidad es bien distinta.

2.2.1.1. Los PRUG no son instrumentos competentes para clasificar suelo, aunque pueden predeterminar su clasificación como SNUEP. Sin embargo, la solución contraria (fomentar suelo urbanizable) parece contraria a la propia condición de Parque Natural de los terrenos ordenados por el PRUG.

El PRUG es el plan que en cada Parque fija de forma pormenorizada y concreta

todos los usos y aprovechamientos permitidos y prohibidos, y las normas de protección medioambiental de todos los recursos naturales del espacio protegido. En concreto, el art. 19.1.II de la Ley 4/1989 dispone que los PRUG “*fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque*”. Y más concretamente, las letras a), b), c), e) y f) del apartado 4º del art. 19 establecen que los PRUG deben contener, al menos, los siguientes contenidos susceptibles de integrar medidas de protección medioambiental:

- 1) establecerán las normas, directrices y criterios de uso y ordenación del Parque;
- 2) zonificarán el Parque, delimitando las áreas en función de los usos que puedan llevarse a cabo en unas u otras zonas, e incluyendo la normativa de aplicación en cada área así delimitada;
- 3) fijarán la programación de las actuaciones relativas a la protección de los valores de los Parques;
- 4) identificarán las actividades incompatibles con los fines de los Parques, así como la fijación de los criterios orientadores a que estas actividades deberán someterse;
- 5) determinarán los usos de las vías pecuarias que atraviesen terrenos de un Parque, de conformidad con la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias.

Los PRUG, al igual que los PORN, prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, debiendo los órganos competentes en materia urbanística informar preceptivamente antes de llevarse a cabo su aprobación final (art. 19.2 de la Ley 4/1989). De hecho, cuando las determinaciones del PRUG resulten contrarias a las del planeamiento urbanístico en vigor, éste deberá revisarse de oficio por los órganos competentes (art. 19.2 de la Ley 4/1989). En este sentido, expresamente la STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 17), afirma que la planificación medioambiental que se realiza mediante los PRUG “*prevalecerá sobre los de urbanismo y, en la hipótesis de incompatibilidad, estos se revisarán de oficio para adecuarlos a aquéllos (art. 19.1 y 2 de la Ley)*”.

Los PRUG (y habría que decir también los PORN) pueden establecer determinaciones medioambientales que predeterminen otras típicamente urbanísticas. Evidentemente, si los PRUG (o los PORN) establecieran directamente determinaciones urbanísticas, se podría entender que los planes ambientales se habrían excedido de su ámbito material, de modo que no podrían prevalecer sobre los planes territoriales y

urbanísticos, sin perjuicio de su eficacia indicativa y supletoria. Ahora bien, no es criticable el establecimiento de limitaciones al uso del suelo siempre que tengan como fin garantizar un aprovechamiento racional y sostenible de este recurso natural. Es más, cabría admitir la legalidad de estas limitaciones aunque fueran muy gravosas, y de ello se derivara inexorablemente la clasificación del suelo como SNUEP, pues éste es un efecto normal de la planificación ambiental; además, este efecto y no otro, es el que se deducía del art. 9.1º de la Ley 6/1998, así como de la legislación autonómica, y del vigente art. 12.1.a) de la Ley 9/2007.

Nuestro Derecho positivo incluye algún ejemplo en los que se confiere la potestad a los PRUG de clasificar o predeterminar directamente la clasificación del suelo. Así sucede en el caso del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, cuyo art. 22.6 establece que los PRUG de los Parques Rurales pueden reclasificar como suelo rústico aquellos terrenos que tengan la clasificación como urbano o urbanizable, cuando lo exijan la ordenación y protección de los recursos naturales, con los efectos consiguientes sobre los usos autorizables.

Lo mismo cabe decir en relación con el art. 53.2 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha, que dispone que los PRUG podrán determinar el suelo *“que deba ser clasificado como rústico de protección ambiental, natural o paisajística, según proceda, salvo las excepciones expresas y justificadas que contemplen”*.

Aunque pueda ser criticable el otorgamiento de facultades de clasificación urbanística a los PRUG, lo cierto es que, los dos ejemplos puestos de manifiesto, muestran cómo la legislación autonómica confiere contenidos a los PRUG que condicionan de forma determinante la clasificación del suelo por el planeamiento urbanístico, pero sólo a los efectos de su clasificación como SNUEP.

La cuestión contraria, sin embargo, es más criticable. Es decir, **que de las determinaciones de un PRUG se derive la no protección de unos terrenos incluidos en un Parque Regional o Natural y por ello su clasificación como suelo**

urbanizable, es algo que repele a la propia declaración como Parque Regional. Esto no quiere decir que los PRUG no puedan establecer determinaciones que afecten a suelos que no estén clasificados como SNU. Todo lo contrario, siempre y cuando esas limitaciones del uso del suelo tengan como finalidad la de garantizar el aprovechamiento sostenible de este recurso natural, estas previsiones son totalmente admisibles.

En este sentido, conviene recordar las afirmaciones sentadas en la STSJ de Cantabria de 12 de abril de 1999 (Az. 983), eso sí, en relación con las previsiones de los PORN:

“Reducir la superioridad reguladora de la planificación de los recursos naturales a los suelos no urbanizables o a los urbanizables carentes de plan parcial o de programa de actuación urbanística, tiene como consecuencia indudable la disminución del nivel de protección que el Estado, en el lícito ejercicio de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, ha querido que sea el mínimo asegurado por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Supone, asimismo, desconocer que el Estado ha establecido que estos prevalezcan, sin excepción alguna, sobre la planificación territorial y física”.

Y del mismo modo, tampoco cabe criticar la legalidad de otras determinaciones de los PORN (por qué no, también podríamos decir de los PRUG) que, con el objetivo de salvaguardar la conservación de los espacios protegidos, lleguen incluso a eliminar los aprovechamientos urbanísticos otorgados por el planeamiento urbanístico que pudieran afectar a la preservación del medio ambiente. Por ejemplo, en la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999 (Az. 3288) se afirma que:

“... la inaplicabilidad al PORN de la Ley 7/1990 nos permite afirmar que es por completo viable que afecte a suelos clasificados como urbanos y urbanizables, reduciendo o eliminando los aprovechamientos reconocidos con anterioridad en los planes urbanísticos. Es cierto que la Ley 7/1990 no lo consiente para los Planes de Ordenación del Medio Natural (art. 30.4), pero, tratándose como se trata de un PORN (...), es innegable que lo dispuesto en el art. 5.2 de la Ley 4/1989 despliega todos sus efectos (...). Ello quiere decir, sin ningún género de duda, que un PORN puede reducir o suprimir aprovechamientos previamente conferidos en los planes urbanísticos”.

La misma sentencia añade que:

“en nombre del derecho al medio ambiente se pueden prohibir o limitar legítimamente usos y aprovechamientos urbanísticos previamente reconocidos también de manera legítima. Es, seguramente, inevitable y obligado que sea así en la medida en que lo ambiental se superpone a lo urbanístico. Pero sobre tal resultado, la colectividad entera contrae un compromiso frente a quienes han sido singularmente afectados por un PORN, en cuyo coste financiero se han de incluir las indemnizaciones a las que aquéllos puedan tener derecho”.

E, igualmente, cabe decir respecto a la prohibición de determinados usos del suelo incompatibles con la protección de los espacios naturales. En este sentido, la STSJ de Cantabria de 12 de mayo de 1999 (Az. 1504) pone de manifiesto que:

“La Sala ha de tener en cuenta que las prescripciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son de obligada observancia para los instrumentos de ordenación urbanística (artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo), y parece claro que el PORNPE impide cualquier uso residencial de los suelos agrícolas. Los declarados aptos para urbanizar están dedicados, dice el informe pericial, ‘a praderías ligadas a usos agropecuarios’; por lo que aparentemente encajan en el supuesto que el Plan ambiental contempla al objeto de prohibir su ocupación residencial, que es justamente el uso principal que las Normas Subsidiarias asignan a los sectores SAU-1 y SAU-2. De hecho, el propio Ayuntamiento de Cillorigo de Liébana reconoce el destino agropecuario de los terrenos, que no reputa superior al de otros del entorno. No hay, pues, discusión acerca del destino que, antes de las Normas Subsidiarias, cumplían los terrenos clasificados en ellas como aptos para urbanizar y a los que se asigna como destino principal el residencial. Y si es cierto que, como sostienen las partes demandada y codemandada, en la clasificación del suelo apto para urbanizar existe en términos generales un componente discrecional, no puede hablarse de tal si un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cual es el PORNPE, lo excluye eliminando la ocupación residencial sobre suelos agrícolas. Impedimento que es uno de los objetivos confesados del Plan ambiental, en consonancia con su deseo de potenciar la mejora productiva del sector agropecuario. El Ayuntamiento de Cillorigo de Liébana puede, desde luego, decidir acerca del modelo de crecimiento urbanístico que repunte más oportuno, pero no infringiendo disposiciones vinculantes reductoras de su potestad de planeamiento, como es la que nos interesa ahora. Frente a las teorías generales sobre la capacidad decisoria de las Administraciones públicas competentes para escoger el modelo de crecimiento urbano que tengan por conveniente, se alzan concretas prescripciones jurídicas de insoslayable observancia, como la aplicable aquí. La Sala comprende las razones que esgrime el Ayuntamiento para justificar la clasificación como suelo apto para urbanizar de los terrenos comprendidos en los sectores SAU-1 y SAU-2, pero no puede pasar por alto que en los

suelos agrícolas el PORNPE, jurídicamente prevalente, impide la ocupación residencial que es, como hemos dicho, la que las Ordenanzas asignan a dichos sectores con carácter principal”.

Dicho esto, **si bien parece lógico que los PORN y los PRUG puedan limitar y condicionar con fines ambientales las expectativas urbanísticas existentes en suelos urbanizables, no parece que lo contrario (es decir, fomentar la no protección de un terreno incluido en un Parque) sea igualmente legítimo.** Si un espacio ha sido declarado como Parque será porque goza de unas características que merecen su protección. **Que el PRUG remita al planeamiento su régimen, no quiere decir, ni implica que esos suelos puedan o deban ser urbanizables, sino que la clasificación del suelo deberá ser coherente con su integración en un Parque Natural y con los usos permitidos para ese tipo de suelo.**

Dicho de otra manera **la discrecionalidad que confiere el PRUG no es una carta en blanco, sino una remisión al planificador para aplicar racionalmente las reglas sobre clasificación** que anteriormente se han expuesto.

Esto es justamente lo que sucedió unos años atrás al modificar las normas subsidiarias del planeamiento de Torrelodones, para que una Area “P”, como era el AHN de dicho municipio, se clasificara como SNUEP. Es decir, en coherencia con su ubicación en un Parque Regional, el planificador consideró que los terrenos no eran susceptibles de ser transformados urbanísticamente, porque ello era manifiestamente incompatible con su naturaleza.

No en vano a esto mismo alude el PRUG del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, cuando en su art. 6.2.4 se señala que las zonas *“que encierren alto valor ecológico, tanto desde el punto de vista intrínseco como por su repercusión en el resto de las zonas del Parque”* deberán mantener su clasificación como suelo no urbanizable, si así lo están en el planeamiento general vigente. No es preciso reiterar que el planeamiento vigente clasifica como SNUEP al AHN y que no existe ningún informe científico que demuestre que ese espacio no posee un *“alto valor ecológico, tanto desde el punto de vista intrínseco como por su repercusión en el resto de las zonas del Parque”*, máxime si tenemos en cuenta que el mismo artículo del PRUG citado

considera que “*también deberán considerarse por su peculiar valor los encinares de los términos municipales situados en la zona ‘P’*” (de ahí su clasificación posterior como SNUEP mediante la modificación de las Normas Subsidiarias.

Siendo esto así, y en virtud del art. 6.2.4 del PRUG, sólo cabe admitir una solución: **el suelo del AHN es y debe seguir siendo SNUEP, salvo que informes científicos contrastados demuestren que esos terrenos carecen del “valor ecológico” que permitió su clasificación como SNUEP.** Esto es, justamente, lo que la más moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo venía exigiendo y ha quedado positivado en el artículo 13.4 de la Ley 8/2007 del Suelo.

2.2.1.2. Los límites a la reclasificación del SNUEP en la más moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Es cierto que la reclasificación de terrenos clasificados como SNU es posible en nuestro ordenamiento, dependiendo en buena medida de los términos en que se exprese la legislación y planificación sectorial. No obstante, sin perjuicio de esta posibilidad excepcional, la cuestión que se ha de plantear es la siguiente: **¿Es razonable y coherente, además de compatible con los principios legales de la LSCAM [art. 3.1.a) en el que se cita el art. 45 de la Constitución y el art.13.4 de la vigente Ley del Suelo, que es de carácter básico], reclasificar suelos en los que se ha demostrado poco tiempo atrás que concurren valores naturales sobresalientes?**

La reclasificación de suelos que por sus características naturales deben mantener su clasificación como SNUEP es un problema habitual en el urbanismo español. Muchos de estos casos, dicho sea de paso, están siendo investigados por la Fiscalía Anticorrupción, dando lugar incluso a la apertura de los correspondientes expedientes penales y a la detención -e incluso ingreso en prisión preventiva- de los presuntos responsables.

Los problemas surgen cuando el planificador no pondera adecuadamente (de forma negligente o no) las circunstancias naturales del terreno, reclasificando como urbanizables espacios con valores ambientales evidentes o, incluso, cuando,

a pesar de las determinaciones de la legislación y de la planificación sectorial, reclasifica como urbanizables terrenos cuyo régimen jurídico exige que sean clasificados o se mantengan como SNUEP (espacios naturales protegidos, dominio público marítimo-terrestre, etc.). En el caso que nos ocupa los datos parece que confirman que **nos encontramos ante uno de estos últimos supuestos:**

- Los terrenos del AHN de Torrelodones son una zona integrada en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. No obstante, su nivel de protección estaba condicionado por la zonificación del PRUG, situándoles en una de las zonas “P”. En cualquier caso, se ha de tener en cuenta que sin perjuicio de las facultades que el PRUG pueda atribuir a los Ayuntamientos, lo cierto es que la clasificación definitiva de esos terrenos sólo puede llevarse a cabo por los planes urbanísticos conforme a las reglas tradicionales de nuestro Derecho urbanístico. Ahora bien, en 2003, ese terreno se clasificó como SNUEP, es decir, ya se decidió en ese momento la planificación que debía tener esa área “P”, por lo que ahora sólo cabe permitir u ordenar los usos compatibles con ese tipo de suelo especialmente protegido, salvo que se demuestre, mediante el correspondiente informe científico, que se han perdido los valores que dieron lugar a su protección.
- Otro dato a considerar es que esta zona está dentro de un Lugar de Interés Comunitario –LIC- (LIC-ES3110004 “Cuenca del río Manzanares”), lo que, a la vista de la jurisprudencia ultraprotectora del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre estos espacios (y a la que luego habrá ocasión de referirnos), puede ser especialmente importante a los efectos de un eventual incumplimiento de las Directivas comunitarias que regulan la Red Natura 2000.
- A la vista del primer punto, debemos añadir que dentro del margen de decisión que otorga el PRUG, lo cierto es que las Normas Subsidiarias vigentes clasifican los terrenos en cuestión del AHN como SNUEP. Es decir, el planificador ha considerado que efectivamente los terrenos no son susceptibles de ser transformados urbanísticamente, porque ello es incompatible con su naturaleza. Lo más importante es que dicha clasificación data de 2003 y que en soporte de esa clasificación existen

informes de la CAM en los que se justifica la necesidad de clasificar la zona como SNUEP.

- Transcurridos tres años se pretenden reclasificar los mismos terrenos que en 2003 la misma Corporación municipal insistió en que debían pasar a ser SNUEP. Esta iniciativa llama la atención aún más si cabe si tenemos en cuenta que los terrenos no han sufrido ninguna transformación física, es decir, sus valores siguen intactos, a tenor de lo reflejado en diversos informes científicos a los que se ha tenido acceso y que se han citado anteriormente. ¿Cómo podría justificarse una reclasificación de unos terrenos que mantienen las mismas condiciones naturales que les garantizaron su clasificación como SNUEP tan solo cuatro ó cinco años atrás?
- El punto anterior pone de relieve un dato evidente: o la clasificación realizada en 2003 fue equivocada, o lo es la reclasificación pretendida ahora, pues no es posible que para un mismo espacio puedan hacerse ponderaciones y valoraciones tan dispares en un espacio de tiempo tan corto y sin que dicho ámbito haya sufrido cambios evidentes. En estos términos debemos entender que ha de prevalecer la ponderación vigente, esto es, la prevista en las Normas Subsidiarias según se modificaron en 2003, y ello, no sólo porque es la norma vigente que se encargó de concretar las determinaciones del PRUG otorgándole la mayor protección, sino también porque dicha clasificación es la única coherente con el régimen de protección derivado de la integración de un terreno en un Parque Regional y en un LIC de la Red Natura 2000.

Hechos estos comentarios, quedaría aún por responder a la pregunta planteada al comienzo de este epígrafe: **¿Es posible, con independencia de la zonificación del PRUG, que un terreno ubicado dentro de un Parque Regional y que forma parte de un LIC tenga la clasificación de suelo urbanizable?** La respuesta debe ser negativa si se quiere ser coherente con la naturaleza de los espacios naturales protegidos, así como con las decisiones precedentes de la Administración municipal.

De hecho, esta solución y no otra es la que la moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido manteniendo en los últimos años. Esta serie jurisprudencial a la que

vamos a aludir a continuación se inicia con la STS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891) con un pronunciamiento determinante y especialmente riguroso que constriñe la facultad modificatoria del planificador para reclasificar SNUEP:

“No ha de olvidarse que el ‘suelo especialmente protegido’ tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de ‘especialmente protegido’ de un determinado suelo.

En el asunto cuestionado, sin prueba alguna, la única justificación que se ofrece para la modificación de la clasificación de suelo impugnada es ‘la regresión del sector agrícola en el municipio’. Pero esta regresión no es, no puede ser, universal (afectando a todo el suelo municipal) ni se puede haber producido con igual intensidad en todo el término municipal salvo que ambos extremos se acrediten debidamente. En último término, esa regresión del sector agrícola a lo que verdaderamente avoca es a extremar las medidas para su conservación, si ello es posible, pero, en ningún caso, a su eliminación pura y simple, y con absoluta ausencia de justificación, que es lo que se ha hecho.

Obtenida esta conclusión la Sala conjetura razonablemente sobre los motivos que han dado lugar a la modificación combatida, para lo cual analiza los fines explícitamente confesados de la modificación pretendida y los hechos que han precedido y seguido a la modificación de las Normas. Fruto de esa pesquisa es la conclusión, razonable, de que las potestades urbanísticas se han actuado no para adecuar los terrenos litigiosos a su verdadera naturaleza sino para posibilitar una actividad y una construcción que era imposible en ellos.

Desde esta perspectiva, es evidente que la Sala de instancia no ha infringido la doctrina sobre la discrecionalidad del autor del planeamiento, pues en la modificación del suelo ‘no urbanizable especialmente protegido’ el autor del planeamiento no dispone de una plena discrecionalidad, no siendo posible el cambio de clasificación del suelo cuando no concurren las circunstancias físicas que lo hacen posible. Mientras no se acredite que se han perdido los valores agrícolas, forestales, ambientales, o, de otro tipo que justificaron la adscripción original el cambio no es posible. Estas modificaciones, y como se ha dicho, no han resultado acreditadas en este recurso.

Del mismo modo, el ius variandi del autor del planeamiento tiene el límite que supone los valores agrícolas, forestales, y ambientales, cuya existencia y permanencia adscriben de modo ineludible un determinado suelo a la categoría de no urbanizable especialmente protegido.

De la misma manera que no hay ius variandi en el suelo urbano (a los efectos de clasificación del suelo, no de su calificación), tampoco hay ius variandi cuando del suelo especialmente protegido se trata, a menos que se produzca la pérdida de los valores que en su día justificaron la clasificación, lo que no ha sucedido en este recurso”.

Con igual trascendencia en su pronunciamiento y con el mismo sentido en su

doctrina, la STS de 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007) reitera las conclusiones de su precedente afirmando lo siguiente:

*“... una vez que el planeamiento urbanístico detectó en un suelo alguno o algunos de los valores que entonces preveía el artículo 80.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y que hoy prevé el artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, como era, en el caso de autos, su valor paisajístico, otorgándole, por ende, la clasificación de suelo no urbanizable, no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles. En un caso así, la potestad de planeamiento deja de ser discrecional para convertirse en reglada, pues es el ordenamiento jurídico, y en concreto los preceptos citados, cuyo fundamento cabe encontrarlo en el mismo artículo 45 de la Constitución y en el principio de desarrollo sostenible, los que imponen la clasificación de ‘suelo no urbanizable’ para los terrenos en que concurran los valores allí previstos; en consecuencia, **devendrá ilícita una reclasificación como la dicha que no cuente con el respaldo de esa justificación razonada y suficiente**”.*

Finalmente, esta serie jurisprudencial culmina con la ya citada STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753). La sentencia, después de mantener que la clasificación del SNUEP es reglada, añade que si se pretende su reclasificación, al planificador le corresponde una labor de motivación que hasta ahora brillaba por su ausencia:

“... si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad de planeamiento. Por ende, como una consecuencia más, es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación”.

En definitiva, como ya señaló la STS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891), mientras no se acredite la desaparición de los valores agrícolas, forestales, ambientales o de otro

tipo que justificaron la clasificación original de los terrenos como SNUEP, su reclasificación no es posible. En otras palabras, *“el ius variandi del autor del planeamiento tiene el límite que supone los valores ‘agrícolas’, ‘forestales’, y ‘ambientales’, cuya existencia y permanencia adscriben de modo ineludible un determinado suelo a la categoría de no urbanizable especialmente protegido”*. Por todo ello se confirma que *“de la misma manera que no hay ius variandi en el suelo urbano (a los efectos de clasificación del suelo, no de su calificación), tampoco hay ius variandi cuando del suelo especialmente protegido se trata, a menos que se produzca la pérdida de los valores que en su día justificaron la clasificación, lo que no ha sucedido en este recurso”*. Con esta sólida argumentación la sentencia confirma la anulación de las reclasificaciones de terrenos anteriormente clasificados en el Plan General de Madrid de 1985 como SNUEP (eso sí, con alguna excepción).

Es curioso ver cómo la justificación que la Memoria de la revisión parcial de las NNSS de Torreldones da para motivar la reclasificación de la AHN es tan escueta y poco sólida, como la que se deduce del Plan General de Madrid en los términos de la STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753):

- En primer lugar, se pretende justificar la reclasificación en el incremento de población sufrido por el Municipio, así como a las posibilidades de desarrollo del mismo. De hecho, se señala que *“las previsiones de desarrollo contempladas en las vigentes NNSS se encuentran próximas a su agotamiento”*. En consecuencia, se añade, *“es razonable pensar en su revisión para ordenar urbanísticamente el futuro del municipio, máxime si su Ayuntamiento tiene proyectos en este sentido que considera redundarán en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes”*. Por ello mismo se añade, desde un punto de vista social y de interés general, que es comprensible que *“el Ayuntamiento intente dar solución a la demanda de creación de nuevos hogares que se produce en el seno de su comunidad poblacional”*.
- También se afirma que *“los estudios previos medioambientales que se incluyen en el Avance demuestran, en opinión del Ayuntamiento de Torreldones, la viabilidad de clasificar el suelo del AHN como urbanizable sin afectar a la sostenibilidad del territorio municipal y regional siempre que el desarrollo de ésta garantice*

urbanísticamente la protección efectiva de las zonas incluidas en la misma que por sus condiciones y valores intrínsecos así lo demanden". Por ello, se añade que *"en orden a la protección efectiva conviene poner de relieve que en nuestro marco legislativo no existe mayor garantía de protección que la calificación de zona verde de uso público. Como se verá más adelante esta es la calificación que, junto con la de equipamiento público para uso deportivo extensivo al aire libre, se asigna a todas las áreas que por sus valores intrínsecos corresponde proteger de acuerdo con el Estudio de Incidencia Ambiental que se acompaña y que alcanzan a más del 75% del ámbito"*.

- Finalmente, se añade además que *"el objetivo de la protección de un suelo se garantiza mucho más si este es de propiedad pública que si es de propiedad privada. En el ámbito del AHN todo es suelo privado y adelantando lo que se especificará más adelante, más del 83% de aquel pasaría a ser suelo público, en el que naturalmente quedaría incluido el 75% a proteger que acaba de señalarse"*.

Éste es el resumen en una página (de 3 ó 4 de un total de 60) de los argumentos de la Memoria de la revisión parcial de las NNSS de Torrelodones. En otras palabras, a simple vista no puede decirse que exista una motivación sólida (hablamos de 3 ó 4 páginas de la Memoria), y ni mucho menos una sola justificación relativa a la pérdida de los valores que justificaron la clasificación del AHN como SNUEP, justamente lo que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la propia Ley del Suelo en vigor. Permítasenos hacer una comparación entre los "típicos" argumentos de la Memoria del proyecto de revisión parcial y la solidez argumentadora que reclama la doctrina de la STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753), para poner así en entredicho la pretensión del Gobierno municipal de reclasificar el AHN a suelo urbano:

- Debemos recordar que la sentencia reitera que en *"la modificación del suelo 'no urbanizable especialmente protegido' el autor del planeamiento no dispone de una plena discrecionalidad, no siendo posible el cambio de clasificación del suelo cuando no concurren las circunstancias físicas que lo hacen posible. Mientras no se acredite que se han perdido los valores agrícolas, forestales, ambientales, o, de otro tipo que justificaron la adscripción original el cambio no es posible"*. Pues

bien, la sentencia señala que esas modificaciones no resultan acreditadas en el recurso ni fundadas en una eventual regresión de las actividades agrícolas, ni en la necesidad de “posibilitar” actividades industriales declaradas de interés social.

Como confirma la sentencia citada *“aunque lo sea no por referencia a cada suelo o a cada porción de suelo afectado y sí a cada ámbito objeto de nueva ordenación, y aunque lo sea no mediante una exposición formalmente incorporada y sí mediante una remisión a otros documentos del Plan, las circunstancias, las razones mínimas pero suficientes para poder percibir, no ya o no sólo la necesidad o la conveniencia de ordenar unos determinados ámbitos, sino, más en concreto, que la ordenación que de ellos se hace descansa también en aquella específica justificación requerida en la última de las sentencias que hemos transcrito en el fundamento de derecho anterior; esto es, que descansa también en unas razones que ponen de relieve que los suelos antes clasificados como no urbanizables protegidos deben recibir ahora otra clasificación, y que han de recibirla, precisamente, porque los valores antes tomados en consideración, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquellos ámbitos, por causas jurídicamente atendibles, aptas para poder prevalecer en ese momento y en ese lugar sobre los repetidos valores”*. Poco o nada de todo esto existe en la Memoria de la revisión de las NNSS de Torrelodones.

- Además, como señala la citada sentencia, la Memoria de la revisión parcial de las NNSS de Torrelodones dedica gran parte de esas 3 ó 4 páginas a justificar qué es lo que debe hacerse en el AHN, pero no a acreditar si esa zona ya no merece la clasificación como SNUEP: *“Lo que ha de acreditarse no es, no era, que las determinaciones del NPG -todas ellas, como no debe ser de otro modo- respetan su modelo de desarrollo territorial, sino, más bien y antes, que existían razones como aquellas a las que nos referíamos en el fundamento de derecho undécimo capaces de justificar la decisión de incluir en el proceso urbanizador suelos que antes eran protegidos, y capaces de justificar, por tanto y en ese extremo, la opción por ese modelo de desarrollo y no por otro que no comportara dicha inclusión”*. Por esta razón, *“que sea evidente la necesidad de suelo para el desarrollo de los objetivos y fines del Plan, pone de relieve tan solo eso, pero no lo*

que en realidad importa, a saber: de un lado, que tal necesidad exija la ocupación, no sólo de suelos no urbanizables simples o comunes, sino además y precisamente de suelos no urbanizables protegidos; y, de otro, que allí donde estos sean necesarios, haya razones bastantes para que deba prevalecer la consecución de aquellos objetivos y fines sobre la protección antes otorgada a los suelos que se ocupan". Como en el asunto estudiado por la referida sentencia, también en la Memoria de la revisión parcial de las NNSS de Torrelodones hay *"la exteriorización de preocupaciones, de metas, de objetivos, de criterios medioambientales; pero como dijimos, nada detectamos en esas páginas de la Memoria dedicadas a las Metas, Criterios y Objetivos que apunte de modo razonable a la necesidad de desproteger suelos antes protegidos. Más bien lo contrario"*.

- Claro está que, un nuevo plan puede proceder a una reconsideración de los suelos que deben ser protegidos. Ahora bien, claro es también que al hacer ese nuevo planteamiento ha de respetar y observar las normas jurídicas sobre clasificación del suelo y, en concreto, sobre clasificación como SNUEP. Del mismo modo, dicho replanteamiento debe estar motivado de forma suficiente y adecuada, no con argumentos vacíos y circulares que sólo demuestran deseos.

En otras palabras, en los términos de la STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753) los argumentos aportados por la Memoria son insuficientes *"porque, además de no incluir referencia alguna a la documentación del Plan en donde obrara esa reconsideración y a los estudios o informes en que se sustentara, dejó de ofrecer las razones, respetuosas con esas normas, que hubieran llevado a desproteger suelos antes protegidos. Si antes existían suelos protegidos que ahora se desprotegen, no es razón bastante decir, como en definitiva se dice en el argumento que analizamos, que sólo se consideran como suelos dotados de especiales valores merecedores de una especial protección los que se citan; no lo es si no se acompaña la referencia a estudios e informes que avalen esa restricción. Sabemos que el NPG ha hecho aquella reconsideración; pero no sabemos, con o desde el argumento que ahora nos ocupa, si al hacerla ha respetado aquellas normas. La duda, como ya hemos dicho, perjudica a la*

Administración autora del NPG, pues en su Plan anterior consideró necesario proteger suelos que ahora desprotege y no debe, por no disponer ahí de una potestad meramente discrecional y sí, más bien, reglada, ampararse sólo en la presunción de racionalidad del nuevo planeamiento en su conjunto, que hubiera de ser combatida y destruida por el impugnante, sino justificar que aquella desprotección no conculca las normas jurídicas que rigen la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos”.

- Siguiendo estos criterios, cuando un Ayuntamiento pretende reclasificar SNUEP, **debe justificar que han desaparecido los valores que motivaron la especial protección de esos terrenos.** Y ello, por muy importantes que puedan ser los proyectos que se hubieran podido proyectar (ni la Estrategia del Este de la ciudad de Madrid, ni la ampliación de Barajas-Ciudad Aeroportuaria-Parque de Valdebebas, ni el Remate del Suroeste: Campamento-Cuatro Vientos-UZI de Carabanchel, etc.). De nuevo, el argumento en sí mismo era insuficiente, pues *“lo decisivo para la cuestión en litigio no es que aquella actuación urbanística sea necesaria (decisión ésta entregada, ella sí, a la potestad discrecional del planificador y sujeta a las reglas y límites que han de respetarse al ejercer una potestad de esa naturaleza). Lo decisivo es justificar, de un lado, que dicha actuación precisa de la ocupación de suelos antes protegidos y, de otro, que la necesidad de ésta es tal que debe prevalecer sobre los valores que determinaron esa anterior protección. **Que se trate de un territorio bastante degradado y necesitado por tanto de regeneración, tampoco es argumento suficiente, ni incluso argumento de principio; pues allí donde en ese territorio hubiera suelos con valores que antes determinaron su protección, o se regeneran tales valores manteniendo la protección (que sería lo primero que parecería pedir el mandato del artículo 45 de la Constitución), o se justifica que ello no es posible, o que existen razones que deben prevalecer e inclinar la decisión hacia la inclusión de tales suelos en el proceso urbanizador”.*** Sin embargo, del mismo modo que en el caso estudiado por la STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753), aquí también puede decirse que el estudio de la Memoria *“nos lleva a ver, es cierto, que en el desarrollo de la actuación no dejan de contemplarse previsiones medioambientales; pero no hay referencias a los suelos que, estando allí y habiendo merecido protección, ahora se desprotegen, ni a las*

razones por las que se hace (...). En suma, que esa actuación necesite desproteger suelos antes protegidos es, de nuevo, una pregunta que queda sin respuesta”.

- Conclusiones que no deben desvirtuarse por el hecho de que el AHN pueda ser calificada como un enorme “*zona verde de uso público (...) junto con la de equipamiento público para uso deportivo extensivo al aire libre*”, pues como señala la propia sentencia ello no exime que deba justificarse la pretendida reclasificación: “*... ni en el citado informe, ni en la alegación que ahora estudiamos, vemos la justificación requerida para la reclasificación de los suelos antes protegidos que allí hubiera. Así, lo que se dice en la alegación es, en suma, que los suelos se han calificado como equipamiento deportivo destinado a campo de golf*”.
- Finalmente, tanto o más significativa es la doctrina del Tribunal en relación con la pretendida reclasificación de terrenos de espacios naturales protegidos supuestamente degradados. En la sentencia estudiada se argumenta que la valoración en conjunto de las circunstancias alegadas en torno al estado de conservación de los espacios protegidos “*no permite apreciar que a través de ellas quede justificada la reclasificación de los suelos protegidos que allí existieran: en esencia, porque la situación de degradación de los suelos de esa clase que allí pudieran existir, lo que primero demanda, si ello es posible, es la regeneración de los mismos, tal y como ya razonamos en el inciso final del párrafo segundo del fundamento de derecho decimoctavo; y porque si se trata de la auténtica zona vacante con amplio tamaño del término municipal, con bajo grado de ocupación, parece razonable, en principio y salvo justificación en contrario, que quepa cohonestar la implantación de nuevos y necesarios desarrollos urbanísticos con el mantenimiento de protecciones antes decididas*”.

En fin, después de tan larga cita jurisprudencial comparativa con el asunto objeto de nuestro informe, no puede haber lugar a dudas: **cualquier decisión dirigida a la reclasificación del AHN como SNUEP es incompatible con la naturaleza de esos terrenos y con el régimen protector que les caracteriza**. La reclasificación es incompatible con la naturaleza de los terrenos que mantengan su estado de conservación, sin que sea suficiente cualquier motivación para justificar lo contrario.

Sólo la constancia, con datos científicos contrastados, de la pérdida de las características que motivaron aquella clasificación podría legitimar su reclasificación, pues en otro caso se estaría dando carta de naturaleza a la eliminación de todos sus valores ambientales.

Para terminar se nos permitirá que completemos estas conclusiones con algún dato estrictamente formal o procedimental que indica una cierta tendenciosidad en el proceder administrativo en relación con la reclasificación pretendida. Si el *ius variandi* municipal queda constreñido e incluso impedido en las circunstancias descritas, en nuestro caso, además, surge un dato adicional que confirmaría que el modo de proceder cae en fraude de ley. En concreto, hay que destacar que la reclasificación del AHN se articula a través de un procedimiento de “revisión” (en concreto, de “revisión parcial”), que **encubre una “modificación” puntual de planeamiento**, con el único fin de salvar la prohibición del art. 69.2.a) de la LSCAM, en virtud de la cual mediante el procedimiento de “modificación” no es posible clasificar suelo.

Un dato adicional que corrobora las dudas sobre el subterfugio legal seguido para “regatear” la aplicación del art. 69.2.a) de la LSCAM es que **la propia Memoria de la “revisión parcial” alega motivar este procedimiento en lo establecido en la D.Tran. 3ª.5 de la LSCAM**, en virtud de la cual los planes en vigor a la entrada en vigor de la LSCAM *“deberán adaptarse a esta Ley en el plazo de dos años”*.

Es curiosa la alegación de esta disposición, y ello por dos motivos principales

1º) Porque se recurre a este expediente de adaptación 4 años después de que terminara el plazo legal establecido en la D.Tran. 3ª.5 de la LSCAM;

2º) Porque se recurre a este procedimiento para “adaptar” el plan en vigor por partes, empezando justamente por la que afecta a la reclasificación de la AHN, precisamente porque como establece la D.Tran. 3ª.5 de la LSCAM, este procedimiento de adaptación *“podrá limitarse a la clasificación”* del suelo. Se desconoce, no obstante, que esta adaptación de la clasificación a la que se refiere la D.Tran. 3ª.5 de la LSCAM no alude a una eventual legitimación de reclasificaciones o desclasificaciones de suelo,

sino a la adaptación de las clasificaciones del suelo vigentes al momento de la entrada en vigor de la LSCAM, a la nueva tipología de la Ley 6/998 y de la LSCAM, tomando como referente las correspondencias del régimen urbanístico previstas en la D.Tran. 1ª de la LSCAM. Disposición que, dicho sea de paso, establece en su letra d) que al SNUEP “*se le aplicará el régimen establecido en la presente Ley para el suelo no urbanizable de protección*”. En otras palabras, **articular una reclasificación de SNUEP con base en la D.Tran. 3ª de la LSCAM es un auténtico fraude de ley.**

2.3. Confirmación de la anterior conclusión a la vista de los espacios protegidos afectados por la reclasificación.

La imposibilidad de reclasificar SNUEP cuyo estado de conservación no ha sufrido cambios desde que fue clasificado en tal categoría tiene un soporte adicional muy importante en el caso de que dicha clasificación esté motivada en la condición de tales terrenos como espacios naturales protegidos. Esta afirmación es aún más tajante si tales espacios naturales se incluyen en alguna figura de protección que traiga causa del Derecho comunitario europeo, como es el caso del AHN.

2.3.1. ¿Existe alguna posibilidad de reducir o limitar los espacios integrados en la Red Natura 2000?

Debemos recordar que la AHN forma parte del LIC-ES3110004 “Cuenca del río Manzanares” y a su vez del Parque Regional de la Cuenca Alta del río Manzanares. **Haremos abstracción ahora de las categorías internas de espacios protegidos, y nos quedaremos únicamente con el dato de que la AHN es parte de un LIC.**

Los LIC, son espacios naturales que deben ser declarados como zonas especiales de conservación (ZECONS) por las comunidades autónomas (arts. 20 ter y 21 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales protegidos). Estos espacios tienen su origen en el Derecho comunitario y, concretamente, en la Directiva 92/43, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres. En concreto, el art. 4.4 de la Directiva 92/43 establece que “*elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento del apartado 2 (esto es, incluido en la lista comunitaria de LIC), el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la*

designación de zona especial de conservación”. Desde esta perspectiva, el art. 5 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, dispone que *“cuando la Comisión Europea basándose en la lista propuesta por el Estado español seleccione y apruebe la lista de lugares de importancia comunitaria estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como zonas especiales de conservación”*.

Los LIC-ZECONS y las ZEPAS son dos tipos de espacios protegidos que forman parte de la Red Natura 2000 creada por la Directiva 92/43 (art. 3.1.II). Por lo que respecta a la previa selección de los LIC y posterior declaración formal de las ZECONS, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros es limitado. La STJCE de 11 de febrero de 2001 (as. 67/99, 71/99 y 220/99, Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia) se refiere a esta cuestión afirmando que: 1º) La selección de los lugares ha de responder sólo a criterios de carácter científico; 2º) Los lugares propuestos por los Estados miembros deben garantizar una cobertura geográfica homogénea y representativa de la totalidad del territorio de cada Estado miembro con el fin de garantizar la coherencia y el equilibrio de la red que de ellos resulte; 3º) La lista debe ser completa, es decir, cada Estado miembro debe proponer un número de lugares que permita incluir de manera suficientemente representativa todos los tipos de hábitat naturales mencionados en los anexos de la Directiva 92/43.

El Tribunal ha insistido también en el carácter completo de la información de que debe disponer la Comisión procedente de cada Estado miembro para poder decidir con criterios representativos del conjunto de Europa [STJCE de 11 de febrero de 2001 (as. 67/99, 71/99 y 220/99, Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia), 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping (as. 371/98), 14 de septiembre de 2006 (as. 244/05, Bund Naturschutz in Bayern)]. Desde esta perspectiva, en la última de las sentencias citadas el TJCE afirma que:

“... un Estado miembro no dispone, cuando elabora la lista nacional de lugares, de un conocimiento preciso y detallado de la situación de los hábitats en los demás Estados miembros, no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente

para el objetivo de conservación, sin poner en peligro la consecución de este mismo objetivo en el ámbito comunitario.

Por consiguiente, la Comisión debe tener la seguridad de contar con un inventario exhaustivo de los lugares que pueden ser designados zonas especiales de conservación, ya que la constitución de éstas tiene como objetivo una red ecológica europea coherente. De ello se desprende asimismo que, en el momento de adoptar su decisión la Comisión, los lugares identificados por los Estados miembros deben reflejar la situación en la que se basaron las evaluaciones científicas relativas a los potenciales lugares de importancia comunitaria.

En efecto, de no ser así, el proceso decisorio comunitario, que no sólo se basa en la integridad de los lugares tal como fueron notificados por los Estados miembros, sino que también se caracteriza por comparaciones ecológicas entre los distintos lugares propuestos por los Estados miembros, podría resultar falseado y la Comisión ya no podría cumplir su misión en el ámbito considerado”.

Es decir, un Estado miembro **“no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación”**. Con más razón, una vez que ese espacio ha sido incorporado en el listado comunitario de LIC, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares, pero no para desprotegerlos. Pues bien, entre esas obligaciones la STJCE de 14 de septiembre de 2006 (as. 244/05, Bund Naturschutz in Bayern) señala que los Estados miembros no pueden **“autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de un lugar tal como lo definen dichos criterios. Así ocurre, en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar, o de provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en él, o, por último, de tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas”**.

Esta alusión a la reducción de la superficie o a la provocación de la desaparición de especies o de los hábitat o a la eliminación de sus características representativas, tiene una directa relación con las actuaciones que son autorizadas en los espacios de la Red Natura 2000. Es decir, **la construcción de una urbanización es evidente que supone una reducción de la superficie del LIC (pues sería iluso afirmar que perviven las características ecológicas que originaron su previa declaración como tal) y además una clara eliminación de sus características representativas y de las especies y hábitat protegidos.**

Esta jurisprudencia del TJCE en relación con la imposibilidad de reducir o destruir un LIC es semejante a la jurisprudencia del TJCE en el marco de la delimitación y reducción de ZEPAS. Desde este punto de vista, el TJCE mantiene una doctrina muy estricta sobre el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros para reducir los espacios declarados como ZEPAS. La STJCE de 28 de febrero de 1991 (as. 57/89, Comisión contra Alemania) afirma que *“los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos como zonas de protección especial, de acuerdo con el apartado 1 del art. 4 de la Directiva, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación en el ámbito del apartado 4 del art. 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva. De no ser así, los Estados miembros podrían eludir unilateralmente las obligaciones que les impone el apartado 4 del art. 4 de la Directiva en materia de zonas de protección especial”*. En el mismo sentido, la STJCE de 2 de agosto de 1993 (as. 355/90, Comisión contra España) en la que se condenó a España por reducir la ZEPA de las Marismas de Santoña, entre otras cosas, con nuevas edificaciones.

En fin, esta doctrina impone una aplicabilidad restrictiva de las excepciones previstas en la Directiva para reducir los espacios protegidos con finalidades distintas a las protectoras [STJCE de 28 de febrero de 1991 (as. 57/89 Comisión contra Alemania), o de 11 de julio de 1996 (as. 44/95 Regina)]. No es preciso recordar que **estas obligaciones son propias de todas las Administraciones públicas, pues el Derecho comunitario es exigible a todas ellas en el marco de sus competencias, como no, incluidos los Municipios al clasificar el suelo de los espacios de la Red Natura 2000.**

Esta conclusión debe ser tenida muy en cuenta en el momento actual, cuando España acaba de ser condenada por la STJCE de 28 de junio de 2007 (as. C-235/04, Comisión contra España) por el incumplimiento de sus obligaciones en la declaración de espacios de la Red Natura 2000, en concreto, al no haber clasificado como zonas de protección especial territorios suficientes en superficie para ofrecer una protección a

todas las especies protegidas por las Directivas comunitarias. Es decir, **si todavía persiste la obligación de declarar nuevos espacios de la Red Natura 2000, ¿cómo se va a poder legitimar la reducción de los espacios existentes mediante su transformación urbanística y previa reclasificación del suelo?**

Este alegato tiene más sentido si cabe si tenemos en cuenta los muchos procedimientos abiertos contra España por la Comisión por incumplimiento de sus obligaciones en supuestos idénticos a los relatados y al que ahora es objeto de nuestro Dictamen. Estos datos, y otros muchos más, se ponen de relieve en el informe de los parlamentarios europeos Marcin Libicki y Michael Cashman, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007. Debemos recordar que el informe señala una situación “*pacífica*” en relación con el Municipio de Torrelodones, precisamente porque en ese momento “*el plan de Torrelodones se había retirado de momento y que el de Galapagar estaba pendiente de recibir aún la aprobación final*”. En otras palabras, **la reapertura del procedimiento de reclasificación pone en el punto de mira del Parlamento Europeo y por ello de la Comisión a España al AHN gracias a que el Municipio de Torrelodones puede vulnerar sus obligaciones en el marco de la Red Natura 2000.**

Las previsiones del Derecho comunitario y de la jurisprudencia del TJCE comentadas han tenido por fin su acogida en nuestro Derecho positivo. La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, incluyó a última hora (mediante una enmienda en el Senado) el apartado 4º del art. 13 de la Ley, que sin duda es uno de los preceptos más importantes de toda la Ley:

“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural,

científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

La claridad de las determinaciones legales en coherencia con las previsiones aquí mantenidas eximen de cualquier aclaración ulterior. Como afirma el viejo aforismo “*in claris non fit interpretatio*”.

2.3.2. ¿Es el régimen de aprobación de proyectos y planes en los espacios de la Red Natura 2000 tan fácilmente subvertible como parecería deducirse de la actuación del Gobierno municipal de Torreldones?

La declaración de un espacio como LIC es determinante de la aplicación de las medidas de conservación necesarias, lo que implica, como bien establece el art. 6.1 de la Directiva 92/43 (art. 6.1 del Real Decreto 1997/1995), una remisión a instrumentos de planeamiento, medidas reglamentarias, administrativas o contractuales para el establecimiento de medidas de protección medioambiental. Respecto al concreto régimen jurídico de protección de los LIC-futuras ZEC, éste se resume en el apartado 2º del art. 6 de la Directiva, el cual establece que los Estados miembros “*adoptarán medidas apropiadas para evitar en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva*”. Además, se prevé el sometimiento “*a una adecuada evaluación de sus repercusiones*” de cualquier plan o proyecto que “*sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos*”. A la vista de las conclusiones de la evaluación, “*las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública*” (art. 6.3).

La STJCE de 7 de septiembre de 2004 (as. 127/02, Landelijke Vereniging tot

Behoud van de Waddenzee) aclara que el régimen general de la Directiva señalando que:

“... la concesión de una autorización de un plan o proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat, presupone necesariamente que se ha considerado que dicho plan o proyecto no puede perjudicar a la integridad del lugar de que se trate ni, por consiguiente, causar deterioros o alteraciones apreciables en el sentido del apartado 2 de dicho artículo.

Sin embargo, no cabe excluir que, a continuación, dicho plan o proyecto se revele capaz de producir tales deterioros o alteraciones, incluso a falta de todo error imputable a las autoridades nacionales competentes. En tales circunstancias, la aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitat permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitat naturales, así como de la fauna y flora silvestres, tal como se enuncia en el primer considerando de esta misma Directiva.

En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitat establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar, mientras que el artículo 6, apartado 2, de esta Directiva contiene una obligación de protección general, consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva, y no puede ser aplicado simultáneamente con el apartado 3 del mismo artículo”.

En la misma línea, las SSTJCE de 26 de octubre de 2006 (as. 239/04, Comisión contra Portugal), 10 de enero de 2006 (as. 98/03, Comisión contra Alemania), 14 de abril de 2005 (as. 441/03, Comisión contra Holanda), 20 de octubre de 2005 (as. 6/04, Comisión contra Reino Unido) o de 29 de enero de 2004 (as. 209/02, Comisión contra Austria).

Claro está que frente al régimen general expuesto, podría argumentarse en casos como el que interesa a este informe, que la normativa sobre la Red Natura 2000 prevé excepciones a la protección de tales espacios. En otras palabras, **la ejecución del proyecto en la AHN sólo podría ser ejecutado si la evaluación de la revisión parcial de las NNSS fuera positiva o favorable, o en caso de no serlo, si se justificara la aplicación de las excepciones previstas en la propia normativa reguladora de la Red Natura 2000.** Se nos permitirá que avancemos este supuesto en previsión de una

evaluación ambiental de la modificación de planeamiento desfavorable y, sobre todo, con el ánimo de acotar a sus justos términos la aplicación de las excepciones referidas.

Es bien cierto que el régimen protector de los LIC tiene excepciones. El art. 6 de la Directiva 92/43 establece que cabe la justificación de actuaciones excepcionales basadas en “razones imperiosas de primer orden de índole social y económico” aun siendo la evaluación ambiental del proyecto o plan negativa. El art. 6.4º y 5º del Real Decreto 1997/1995 ha sido modificado por Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, estableciendo ese régimen de excepciones al que nos referimos:

“4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

La adopción de las medidas compensatorias se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable.

(...)

5. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, otras razones imperiosas de interés público de primer orden. En este último caso, a través del cauce correspondiente, habrá que consultar previamente a la Comisión Europea”.

Debemos tener en cuenta que **este régimen de excepciones se ha endurecido con la aprobación de la nueva Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007)**. Pues bien, el art. 45.5º y 6º de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece lo siguiente:

“5º.- Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse

para cada supuesto concreto:

a) *Mediante una ley.*

b) *Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la Comunidad autónoma. Dicho acuerdo deberá ser motivado y público.*

(...)

6. *En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, señalados como tales en los anexos I y II, únicamente se podrán alegar las siguientes consideraciones:*

a) *Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.*

b) *Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.*

c) *Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea.”*

La aplicación de este supuesto, **aparte del procedimiento recién señalado, exige una motivación que según el TJCE se demuestra muy rigurosa.** Es decir, **la excepción del régimen general de protección exige una fundamentación precisa, ya que la autorización del proyecto (recordemos con una evaluación ambiental negativa) ha de permitir la reducción de la zona protegida y la eliminación de sus características esenciales.**

Un ejemplo de esta doctrina jurisprudencial la encontramos en la STJCE de 29 de enero de 2004 (as. 209/02, Comisión contra Austria). En la sentencia se estudia si es conforme con las Directivas comunitarias que se haya autorizado un proyecto de ampliación de campo de golf en el Municipio de Wörschach en el Land de Estiria, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el hábitat del guión de codornices en una zona declarada ZEPA. Pues bien, la sentencia es tajante en la condena del Estado austriaco:

“En cuanto a las ZPE clasificadas en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves, del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, se desprende que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de la ZPE o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a esta ZPE, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en dicha zona, teniendo en cuenta los objetivos de conservación

de ésta. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en la ZPE, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad de la ZPE en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

Es pacífico entre las partes que en 1998, en el marco del procedimiento de investigación que precedió a la adopción de la decisión de 14 de mayo de 1999, el Sr. Gepp, del Instituto de protección de la naturaleza y de ecología de Graz, emitió un dictamen pericial a instancia de las autoridades del Land de Estiria. Este dictamen pericial se reprodujo en dicha decisión.

Dicho dictamen pericial enuncia que existe una población de guiones de codornices en la ZPE en que debe realizarse la ampliación del campo de golf controvertida. Esta última supondría, en particular, la pérdida de una parte de las áreas de alimentación y refugio de la especie de que se trata, la destrucción de las relaciones funcionales al fragmentarse las diferentes zonas frecuentadas por el guión de codornices, así como la eliminación y la perturbación de estructuras de hábitat. En cuanto a las medidas que eventualmente podrían remediar las perturbaciones que puede ocasionar la realización del proyecto controvertido, éstas sólo tendrían un efecto parcial, su aplicación sería difícil y su eficacia a largo plazo incierta. En definitiva, el acondicionamiento de los dos circuitos de golf controvertidos podría poner en peligro la subsistencia de la población de guiones de codornices existente en la ZPE del Wörschacher Moos, que es la única que puede reproducirse en los Alpes centrales. El Sr. Gepp también señala en su dictamen pericial terrenos alternativos para llevar a cabo la ampliación del campo de golf.

A instancia de las autoridades del Land de Estiria, el 26 de junio de 1999 el Sr. Lentner emitió un dictamen pericial que tenía por objeto examinar la validez del dictamen del Sr. Gepp, habida cuenta de las conclusiones que dichas autoridades habían extraído del mismo. En opinión del Sr. Lentner, la tesis contenida en la decisión de 14 de mayo de 1999, según la cual las medidas impuestas permitirían evitar los efectos negativos sobre la población de guiones de codornices y garantizar la subsistencia de esta población, no se sustenta en absoluto en el dictamen pericial del Sr. Gepp ni en otros peritajes o dictámenes ornitológicos a disposición de las autoridades. En realidad, dichas medidas, previstas como medidas compensatorias, deben considerarse inadecuadas para evitar los efectos negativos con cierto margen de seguridad.

Habida cuenta del tenor de dichos dictámenes periciales y a falta de pruebas en sentido contrario, es preciso señalar que, en el momento de la adopción de la decisión de 14 de mayo de 1999, las autoridades austriacas carecían de fundamento para considerar que el proyecto de ampliación del campo de golf controvertido en el caso de autos, acompañado de las medidas previstas en dicha decisión, no podía perturbar de manera apreciable a la población de guiones de codornices existente en la ZPE del Wörschacher Moos y que no afectaría a la integridad de dicha zona”.

La sentencia no deja lugar a dudas y pone en evidencia los paralelismos existentes con el supuesto que ahora estudiamos. Por esta razón, no se puede dejar de

aludir a otros supuestos similares al que es objeto de este Dictamen y que ya han suscitado el inicio de un procedimiento por incumplimiento contra España. Por cierto, **los procedimientos que señalaremos, igual que el de Torreldones, ambos fueron objeto de atención por el informe de los parlamentarios europeos** Marcin Libicki y Michael Cashman, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007. Es decir, **figurar en el informe es un indicio para que la Comisión abra un procedimiento por incumplimiento**. Nos referimos al proyecto turístico proyectado en el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar (Almería) y al proyecto de desarrollo urbanístico de Las Atalayas (Peñíscola, Castellón) ambos en espacios de la Red Natura 2000.

En fin, debemos terminar señalando que las excepciones del régimen de protección de los espacios de la Red Natura 2000 no son tan laxas como pudiera parecer y como parece obviarse por parte del Ayuntamiento de Torreldones al pretender la reclasificación de terrenos integrados en un LIC, con alteración de sus condiciones naturales. Muy al contrario, tras los escándalos de corrupción urbanística destapados tras la intervención en el Ayuntamiento de Marbella, el punto de mira del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea se encuentra sobre España, sobre todo en proyectos urbanísticos que se pretenden ejecutar en zonas de la Red Natura 2000.

Como conclusión sólo puede añadirse una cuestión más. Todos estos elementos inducen a pensar que la decisión de reclasificar los terrenos del AHN saltándose el estricto régimen de excepciones de la normativa europea aplicable a la Red Natura 2000, no puede responder a la defensa de los intereses puramente generales que afectan a los vecinos de Torreldones.

3. CONCLUSIONES

1ª) La clasificación del suelo como SNUEP ha sido y es tanto estando en vigor la Ley 6/1998, como la nueva Ley 8/2007, así como bajo la vigencia de la LSCAM, reglada. Y es que sólo esta clasificación del suelo es coherente con la naturaleza de los suelos a los que el ordenamiento jurídico ha otorgado una protección especial, caso de los espacios naturales protegidos. Solamente mediante su no transformación urbanística, garantizada con base en su clasificación como SNUEP, puede cumplirse ese mandato normativo.

2ª) Si bien los PRUG pueden limitar y condicionar con fines ambientales las expectativas urbanísticas existentes en suelos urbanizables, no parece que lo contrario (es decir, fomentar la no protección de un terreno incluido en un Parque Regional) sea igualmente legítimo. Si un espacio ha sido declarado como Parque será porque goza de unas características que merecen su protección. Que el PRUG remita al planeamiento su régimen urbanístico, no quiere decir, ni implica que esos suelos puedan o deban ser reclasificados a urbanizables, sino que la clasificación del suelo deberá ser coherente con su integración en un Parque Natural y destinarse, por tanto, a los usos que sean compatibles con la misma.

Dicho de otra manera la discrecionalidad que confiere el PRUG no es una carta en blanco, sino una remisión al planificador para aplicar racionalmente las reglas sobre clasificación que anteriormente se han expuesto. Esto es justamente lo que sucedió hace unos años atrás al modificar la AHN del planeamiento de Torrelodones para su clasificación como SNUEP. Es decir, en coherencia con su ubicación en un Parque Regional, el planificador consideró que los terrenos no eran susceptibles de ser transformados urbanísticamente, porque ello era manifiestamente incompatible con su naturaleza. La cuestión contraria sin embargo es más criticable. Es decir, que de las determinaciones de un PRUG se derive la no protección de unos terrenos incluidos en un Parque Regional y por ello su clasificación como suelo urbanizable, es algo que en principio repele a la propia declaración como Parque Regional.

3ª) La reclasificación de suelos que por sus características naturales deben mantener su clasificación como SNUEP es un problema habitual en el urbanismo español. Muchos de estos casos, dicho sea de paso, están siendo investigados por la Fiscalía Anticorrupción. Los problemas surgen cuando el planificador no pondera adecuadamente (de forma negligente o no) las circunstancias naturales del terreno, reclasificando como urbanizables espacios con valores ambientales evidentes o, incluso, cuando, a pesar de las determinaciones de la legislación y de la planificación sectorial, reclasifica como urbanizables terrenos cuyo régimen jurídico exige que sean clasificados como SNUEP (espacios naturales protegidos, dominio público marítimo-terrestre, etc.).

4ª) Por ello, la jurisprudencia del Tribunal Supremo más moderna comienza a cortar de raíz los procesos de reclasificación no fundamentados y, en definitiva, mientras no se acredite la desaparición de los valores agrícolas, forestales, ambientales o de otro tipo que justificaron la clasificación original de los terrenos como SNUEP, su reclasificación no es posible.

5ª) La justificación que la Memoria de la revisión parcial de las NNSS de Torreldones da para motivar la reclasificación de la AHN es tan escueta y poco sólida, como la que se deduce del Plan General de Madrid en los términos de la STS de 3 de julio de 2007 (Az. 3753). En fin, no puede haber lugar a dudas para considerar que **cualquier decisión dirigida a la reclasificación del AHN como SNUEP es incompatible con la naturaleza de esos terrenos y con el régimen protector que les caracteriza**. La reclasificación es incompatible con la naturaleza de los terrenos que mantengan su estado de conservación, sin que sea suficiente cualquier motivación para justificar lo contrario. **Sólo la constancia, con datos científicos contrastados, de la pérdida de las características que motivaron aquella clasificación podría legitimar su reclasificación, pues en otro caso se estaría dando carta de naturaleza a la eliminación de todos sus valores ambientales.**

6ª) El AHN es parte de un LIC. Según la jurisprudencia del TJCE, los Estados miembros de la UE *“no pueden, por sí solos, excluir lugares que posean a nivel*

nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación”. Por esta razón, una vez que un espacio ha sido incorporado en el listado comunitario de LIC, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares.

7ª) Las previsiones del Derecho Comunitario y de la Jurisprudencia del TJCE comentadas, han tenido por fin su acogida en el art. 14.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en virtud del cual *“sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”*.

Esta última conclusión debe ser tenida muy en cuenta en el momento actual, cuando España acaba de ser condenada por la STJCE de 28 de junio de 2007 (as. C-235/04, Comisión contra España) por el incumplimiento de sus obligaciones en la declaración de espacios de la Red Natura 2000, en concreto, al no haber clasificado como zonas de protección especial territorios suficientes en superficie para ofrecer una protección a todas las especies protegidas por las Directivas comunitarias. Es decir, **si todavía persiste al obligación de declarar nuevos espacios de la Red Natura 2000, ¿cómo se va a poder legitimar la reducción de los espacios existentes mediante su transformación urbanística y previa reclasificación del suelo?**

Trasladando este interrogante a nuestro estudio, es claro que **la reapertura del procedimiento de reclasificación pone en el punto de mira del Parlamento Europeo y por ello de la Comisión a España gracias a que el Municipio de Torrelodones puede vulnerar sus obligaciones en el marco de la Red Natura 2000.**

Este es mi Dictamen que, como siempre, someto gustoso a cualquier otro mejor fundado en Derecho.