

En la Villa de Madrid, a diez de febrero de dos mil veintitrés

Vistos por esta Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo numero 461/2020, interpuesto por la Procuradora doña Maria Teresa Campos Montellano, en nombre y representación de **ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID**, bajo la dirección letrada de los Abogados don Jaime Doreste Hernández y doña Laura Díaz Román, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 25 de marzo de 2020, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación urbanística “Madrid Nuevo Norte”, y contra el Acuerdo del mismo órgano de 22 de julio de 2020, por el que se dan por cumplidas las condiciones establecidas en el Anexo del Acuerdo de 25 de marzo de 2020.

Ha sido parte demandada en las presentes actuaciones la Administración de la **Comunidad de Madrid**, representada y defendida por sus servicios jurídicos, el **Ayuntamiento de Madrid**, representado y defendido por sus servicios jurídicos, **ADIF Y ADIF AV**, representadas y defendidas por la Abogacía del Estado, **DISTRITO CASTELLANA NORTE, S.A.**, representada por el Procurador don Carlos Blanco Sánchez y defendida por los Abogados don José Miguel Fatás Monforte y don Felipe Iglesias González, y **RENFE-Operadora**, representada por la Procuradora doña Sharon Rodríguez de Castro Rincón y defendida por el Abogado don José Miguel Miguélez Medina.

Asimismo, se personó en las actuaciones la Junta de Compensación “INDUSTRIAL FUENCARRAL-MALMEA U.A.-2”, representada por la Procuradora doña Marta Hernández Torrego, a título meramente informativo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte recurrente se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado el 30 de julio de 2020, acordándose mediante decreto de 3 de septiembre de 2020 su admisión a trámite como procedimiento ordinario y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó la demanda mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2020, en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia estimatoria de su pretensión y, en consecuencia:

“1º.- DECLARE LA NULIDAD y deje sin efecto los Acuerdos objeto de recurso, así como la de cuantos actos y disposiciones se dictaran en su ejecución o desarrollo.

2º.-CONDENE a las demandadas a reponer y restablecer todo lo actuado a la situación física y jurídica anterior a la del acuerdo impugnado, así como, a adoptar todas las medidas que fuesen necesarias hasta asegurar la plena efectividad de la resolución judicial que se dicte.

3º.- CONDENE en costas a las demandadas, al menos si se opusieren a los pedimentos de esta demanda”.

Las alegaciones de la parte demandante en defensa de su pretensión son, en síntesis, las siguientes:

1.- Nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación del PGOUM 1997 en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid y por vulneración del principio de procedimiento.

2.- Nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, con las modificaciones llevadas a cabo por dichas partes en las mesas técnicas formalizadas para tal fin y que culminaron en el acuerdo de 16 de abril de 2018, y estar prohibidos tales acuerdos en el ordenamiento madrileño en virtud de lo dispuesto en el art. 245 LSCM.

3.- Nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS que parten de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado.

4.- Nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito.

5.- Nulidad de la MPG-02 por la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental.

6.- Nulidad radical de la modificación de planeamiento al pretenderse la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, y pretenderse la implantación sobre ellos de una gran losa de hormigón en la que se implantarán la mayor parte de las zonas verdes del desarrollo.

7.- Vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE.

8.- Vulneración a la normativa reguladora de las vías pecuarias.

En el escrito de demanda se había denunciado también la nulidad de la MP-02 por la incompatibilidad de sus determinaciones con las del estudio informativo del nuevo complejo ferroviario de la estación de Madrid-Chamartín, si bien con posterioridad la parte actora desistió de este motivo de impugnación de los acuerdos recurridos.

TERCERO.- La Comunidad de Madrid contestó a la demanda mediante escrito presentado el 24 de febrero de 2021, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, con expresa condena en costas a la parte actora.

Las alegaciones de la Administración demandada en sustento de su pretensión tuvieron por objeto oponerse a los vicios de nulidad atribuidos por la parte actora a la modificación de planeamiento recurrida en los términos que se expondrán más adelante.

CUARTO.- DISTRITO CASTELLANA NORTE, S.A. contestó a la demanda mediante escrito presentado el 22 de abril de 2021, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, con expresa condena en costas a la parte actora.

Las alegaciones de la parte codemandada en sustento de su pretensión tuvieron por objeto oponerse a los vicios de nulidad atribuidos por la parte actora a la modificación de planeamiento recurrida en los términos que se expondrán más adelante.

QUINTO.- El Ayuntamiento de Madrid contestó a la demanda mediante escrito presentado el 23 de abril de 2021, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, y declare la conformidad a derecho de los acuerdos recurridos.

Las alegaciones de la Administración codemandada en sustento de su pretensión tuvieron por objeto oponerse a los vicios de nulidad atribuidos por la parte actora a la modificación de planeamiento recurrida en los términos que se expondrán más adelante.

SEXTO.- RENFE-Operadora contestó a la demanda mediante escrito presentado el 28 de abril de 2021, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, con expresa condena en costas a la parte actora.

Las alegaciones de la parte codemandada en sustento de su pretensión tuvieron por objeto oponerse a los vicios de nulidad atribuidos por la parte actora a la modificación de planeamiento recurrida en los términos que se expondrán más adelante.

SÉPTIMO.- ADIF Y ADIF AV contestaron a la demanda mediante escrito presentado el 10 de mayo de 2021, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del

recurso contencioso-administrativo, confirmando los acuerdos recurridos, con expresa condena en costas a la parte actora.

Las alegaciones de la parte codemandada en sustento de su pretensión tuvieron por objeto oponerse a los vicios de nulidad atribuidos por la parte actora a la modificación de planeamiento recurrida en los términos que se expondrán más adelante.

OCTAVO.- La cuantía del recurso ha sido fijada como indeterminada, mediante decreto de fecha 13 de mayo de 2021.

Habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se acordó dicho trámite mediante auto de 12 de julio de 2021, se ha practicado la prueba admitida de la propuesta por las partes, con el resultado que consta en los autos.

Concluido el término probatorio, se dio traslado a las partes, por su orden, para que formularan conclusiones, trámite que evacuaron mediante la presentación de sendos escritos en los que concretaron y reiteraron sus respectivos pedimentos.

NOVENO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 15 de diciembre de 2022, fecha en que comenzó la deliberación, que concluyó el día 26 de enero de 2023, en que tuvo lugar la votación, habiendo sido ponente el **Presidente de la Sala Ilmo. Sr. don Juan Pedro Quintana Carretero**, quien expresa el parecer de la misma.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

El presente recurso contencioso-administrativo tiene por objeto: (i) el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 25 de marzo de 2020, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación urbanística “Madrid Nuevo Norte”, con la creación de un Área de Planeamiento Remitido 05.10, “Estación de Chamartín” y tres Áreas de Planeamiento Específico denominadas Área de Planeamiento Específico 08.20, “Malmea-San Roque-Tres Olivos”, Área de Planeamiento Específico 08.21, “Las Tablas-Oeste” y Área de Planeamiento Específico 05.31, “Centro de Negocios Chamartín”, con la precisión de *“condicionar la eficacia de la aprobación hasta el cumplimiento de las modificaciones que se determinan en el Anexo”*; y (ii) el Acuerdo del mismo órgano de 22 de julio de 2020, por el que se dan por cumplidas las condiciones establecidas en el Anexo del Acuerdo de 25 de marzo de 2020, publicados en el BOCM núm. 75 de 27 de marzo de 2020 y en el BOCM núm. 178 de 24 de julio de 2020, respectivamente.

Conforme a la Memoria General de la Modificación de planeamiento impugnada (en adelante MPG), ésta contiene el desarrollo de los siguientes objetivos generales:

“a. Definición de cuatro ámbitos de actuación urbanística de reforma o renovación de la urbanización, constituyendo áreas homogéneas y/o de reparto diferenciadas e independientes, bajo una propuesta unitaria, excluyendo las superficies de suelo de redes públicas de infraestructuras de comunicación, Viarias y Ferroviarias, que no son objeto de transformación urbanística y que quedan reguladas como suelo urbano consolidado. Son los siguientes:

- APR.05.10. Estación de Chamartín
- APE.05.31. Centro de Negocios Chamartín
- APE.08.20. Malmea - San Roque - Tres Olivos
- APE.08.21. Las Tablas Oeste

b. Adecuada articulación de los elementos estructurantes del conjunto de ámbitos de actuación, tanto al Norte como al Sur de Calle 30, de modo que se garantice una ordenación general del área y su integración urbana con el entorno, incorporando la ordenación del APE 05.27 “Colonia Campamento” al ámbito del “Centro de Negocios Chamartín”.

c. Priorizar la incorporación de ordenaciones de detalle/pormenorizadas (APEs) frente a ordenaciones remitidas (APR), lo que supone la definición del modelo urbano que permite una mejor integración de todo el ámbito de MPG. En el caso de la Estación de Chamartín se opta por una ordenación remitida (APR) debido a la complejidad que supone el uso ferroviario en relación con una de las principales estaciones de la ciudad, lo que supone un ajuste específico de las necesidades funcionales actuales y previstas de su operativa y de los usos en su entorno inmediato, lo que conlleve la posibilidad de ampliación.

d. Ajustar usos, edificabilidades y actuaciones urbanizadoras a las capacidades reales del territorio y a la consecución de un modelo de desarrollo económica y socialmente sostenible.

e. Impulsar un modelo de movilidad sostenible, con preferencia al transporte público en relación a los usos y edificabilidades previstos.

f. Configurar, mediante su interconexión, un sistema de espacios libres y zonas verdes como un eje longitudinal Norte-Sur articulador, conjuntamente con otros grandes espacios verdes de la ciudad, así como favorecer la resolución de déficits dotacionales del entorno.”

SEGUNDO.- Alegaciones de la parte demandante

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia

en defensa de su pretensión, en síntesis, los siguientes vicios de nulidad que atribuye a los acuerdos impugnados:

1.- Nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación del PGOUM 1997 en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid y por vulneración del principio de procedimiento.

Se sustenta dicho motivo de impugnación en la aplicación del artículo 68 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), que prevé la necesidad de proceder a la revisión de los planes de ordenación urbana cuando, como aquí ocurre, se pretenda introducir en él alteraciones de los elementos de la ordenación estructurante que supongan modificación del modelo territorial adoptado, siendo modificaciones estructurantes las definidas en el artículo 35 LSCM.

Se afirma que la Modificación del PGOUM 1997 impugnada (MPG) plantea la alteración de determinaciones estructurantes y, por tanto, no responde a la concepción de una mera modificación de planeamiento, como se deduce de la propia Memoria que hace referencia a que sobre el ámbito que quiere operar la modificación se han conformado *“nuevos criterios municipales en relación a los objetivos, características de la gestión, condiciones numéricas estructurantes y condiciones de ordenación para el desarrollo de los ámbitos afectados”* que justifican la misma. De modo que con ello quedaría implícita la alteración de, al menos, los criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos, señalados en el art. 35.2 LSM como elementos estructurantes.

Acude la parte actora a la transcripción de determinados pasajes de la Memoria (Apartado 1. Introducción. Alcance y objetivos de la Memoria general de la Modificación Puntual del PGOUM 1997, y Apartado 4. Contenidos de la MPG de la I.O. Memoria Descriptiva y Justificativa de la Memoria general de la Modificación Puntual del PGOUM 1997), para poner de manifiesto que mediante la misma se busca realizar una operación urbanística que, entre otras intervenciones, plantea la ejecución de un túnel que permitirá unir todas las líneas de alta velocidad en una única red, conectada de norte a sur y de este a oeste de la Península. Dicho túnel, unido a la construcción de una nueva estación subterránea de alta velocidad bajo las vías de Atocha y la calle Méndez Álvaro, permitiría, además, que todas las líneas de alta velocidad pudieran tener parada tanto en Atocha como en Chamartín. Resalta la parte actora que con ello se transformarían no sólo las Cercanías y la red de Alta Velocidad, sino que se producirían importantes transformaciones en la movilidad diaria de la ciudadanía.

Además, la MPG afectaría a tres aspectos sustanciales: Adecuación de uso e intensidades edificatorias a las capacidades del territorio, actuación sobre ámbitos de gestión que coadyuven en la sostenibilidad y viabilidad de su desarrollo, y potenciación de la nueva Estación de Chamartín con elemento central del futuro Centro de Negocios de Madrid, así como a la incorporación de reserva de vivienda de protección

pública cuando en el planeamiento general no se señalaba o el incremento de redes públicas de carácter general.

Insiste la demandante en que determinados elementos estructurantes solo pueden ser alterados mediante una revisión del planeamiento general, entre los que comprende los señalados en el “Apartado 1. Introducción. Alcance y objetivos de la Memoria general”. Concretamente se refiere a:

“• *“La reconfiguración del modelo de ordenación y crecimiento urbano previstos en el planeamiento vigente desde la delimitación, bajo una propuesta unitaria, de cuatro nuevos ámbitos de ordenación diferenciada en lugar de los dos actualmente existentes” que plantea directamente alterar el modelo territorial adoptado por el PGOU97, cambiando las edificabilidades, número de viviendas y el propio modelo previsto para adaptarlo a unas nuevas necesidades de crecimiento.*

• *“La fijación de nuevas determinaciones estructurantes de ordenación de modo más acorde con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible; atendiendo a las necesidades del entorno urbano en el que se inserta y a la capacidad real de acogida del territorio, y posibilitando mejorar déficits y necesidades urbanas existentes” que esboza la alteración de las determinaciones estructurantes previas.*

• *“El establecimiento del conjunto de determinaciones de ordenación y gestión procedentes para cada uno de los cuatro ámbitos de actuación, incorporando las de carácter pormenorizado para tres de ellos, según su configuración como nuevas Áreas de Planeamiento Específico con sus correspondientes ordenaciones independientes y coordinadas entre sí; y las de carácter estructurante para el ámbito definido como Área de Planeamiento Remitido” haciendo patente que en todos estos ámbitos se introducirán determinaciones estructurantes no contempladas previamente. Si bien no se plantea de forma explícita en esta ocasión, el señalar que se establecerán determinaciones generales para todos ellos y que además, salvo para uno, una serie de pormenorizadas implica directamente que esas determinaciones generales serán de carácter estructurante puesto que la Ley del Suelo madrileña sólo contempla dos tipos de determinaciones: estructurantes y pormenorizadas.”*

Añade que entre los objetivos generales se señala expresamente en la Memoria el de “ajustar usos, edificabilidades y actuaciones urbanizadoras a las capacidades reales del territorio y a la consecución de un modelo de desarrollo económico y socialmente sostenible”, lo que supone, a su parecer, alterar la edificabilidad del desarrollo (elemento estructurante, ex artículo 68.3.c) LSCM). Esta alteración, junto otras de carácter estructurante quedarían descritas en el apartado correspondiente de la Memoria Descriptiva y Justificativa (Apartado 4.5. Descripción de la ordenación estructurante de la I.O. Memoria Descriptiva y Justificativa de la Memoria general de la Modificación Puntual del PGOUM 1997) donde se indica abiertamente que:

“la MPG revisa en su ámbito de intervención las siguientes determinaciones estructurantes del planeamiento vigente:

• *El señalamiento de la clasificación del suelo.*

- *Los sistemas de redes públicas.*
- *La división del suelo en áreas homogéneas y ámbitos de actuación con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: usos globales, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos”.*

Por tanto, en opinión de la parte demandante, la Modificación del PGOUM 1997 en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” estaría alterando tres de los cuatro aspectos que se consideran determinaciones estructurantes por la LSCM, que sólo pueden ser alteradas a través de una revisión de planeamiento general, no siendo por tanto la figura de modificación utilizada la adecuada para llevar a cabo esos cambios.

Además, en términos funcionales, la MPG, implicaría también una ‘modificación del modelo territorial adoptado’ (art. 68 LSCM), al menos en 2 aspectos:

- En materia de movilidad, se alega que los estudios e informes incorporados al expediente administrativo estiman en más de 500.000 nuevos viajes diarios que generará la realización del desarrollo urbanístico amparado por la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte”. El impacto de estos viajes equivale a un 23% de incremento del número total de viajes que se realizan en el conjunto de accesos a la ciudad de Madrid, con el consiguiente impacto en la movilidad diaria de la población, sobrecargando las infraestructuras existentes (viarias y transporte público), tanto en el entorno próximo como en otros puntos críticos por su actual congestión.
- En cuanto a la distribución espacial de las actividades económicas, se aduce que el mercado de oficinas prime (alta calidad, representativas) en Madrid dispone de unos 3 millones de m² construidos, de los que aproximadamente el 10% (unos 300.000 m² construidos) están vacíos, es decir, en oferta. La operación Madrid Nuevo Norte prevé aproximadamente 1,35 millones de m² construidos de este mismo uso al sur de la M-30, donde la concesionaria (DCN) de la operación por parte del propietario (Renfe-Adif) tendrá la casi totalidad del suelo edificable. De este modo se crearía un monopolio en el mercado de oficinas de alto nivel, concentrado en un punto muy concreto de la ciudad, lo que, considera la parte demandante, una alteración del modelo territorial, al menos en lo que se refiere al espacio de actividad económica, máxime si se tiene en cuenta que, ante la previsible baja demanda de suelo terciario, pueda producirse un proceso de relocalización de oficinas existentes en otras zonas de la ciudad.

En síntesis, en consonancia de la jurisprudencia sobre la revisión del planeamiento urbanístico, se afirma por la parte demandante que en este caso se ha producido una alteración de planeamiento, que supone nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio y altera en forma objetiva la estructura o el modelo territorial del Plan, por lo que el empleo del instrumento y el procedimiento de la modificación del plan del artículo 69 LSCM en lugar del de la revisión del mismo se

reputa jurídicamente incorrecta e inadecuada –con ello se habría sorteado la formulación de su preceptivo Avance del artículo 56 LSM, el trámite de información pública por un periodo mínimo de treinta días, el Informe previo de análisis ambiental y el Informe de Impacto Territorial propios del procedimiento de revisión-. Es decir, se afirma que la figura de alteración del planeamiento adecuada hubiera sido la de la revisión de planeamiento por cuanto supone nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio y altera en forma objetiva la estructura o el modelo territorial del Plan.

Se completa el razonamiento, advirtiendo que el hecho de que los objetivos de regeneración y rehabilitación urbana, de cosido urbano para cerrar la cicatriz generada por la infraestructura viaria en el tejido urbano y, en definitiva, de integración de las infraestructuras ferroviarias en la ciudad ya se previesen en el PGOUM97 o en la Modificación del año 2002, no obsta la anterior afirmación, dado que la efectiva alteración de las determinaciones estructurantes y de ordenación del ámbito a través de la MPG altera el modelo territorial de la ciudad de Madrid, por sus dimensiones, implicaciones y relevancia.

Por último, sustenta la parte actora sus afirmaciones en el dictamen pericial evacuado por el Dr. Arquitecto urbanista D. Rafael Hernández Córdoba, referente al grado de afectación sobre las determinaciones estructurantes y el modelo territorial del PGOU97 de Madrid de la MPG, que concluía *“que las determinaciones estructurantes y modelo territorial propuesto por el PGOU97 de Madrid se verán alteradas por las determinaciones urbanísticas incluidas en el Modificación Puntual del PGOUUM de 1997”... “Implicará nuevos desequilibrios territoriales en cuanto a la distribución población, percentiles de renta per cápita, equipamientos, accesibilidad al transporte público y factor verde penalizando a los distritos del sur de la ciudad”, “El impacto del proyecto sobre la movilidad madrileña producirá importantes alteraciones en las principales vías estructurantes de la ciudad” y que, en suma, “produce alteraciones de los elementos de la ordenación estructurante que suponen una modificación del modelo territorial adoptado y, por tanto, es inadecuada la figura de innovación del planeamiento para la tramitación propuesta, debiéndose haber tramitado una Revisión de planeamiento municipal en su lugar”*.

2.- Nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, con las modificaciones llevadas a cabo por dichas partes en las mesas técnicas formalizadas para tal fin y que culminaron en el acuerdo de 16 de abril de 2018, y estar prohibidos tales acuerdos en el ordenamiento madrileño en virtud de lo dispuesto en el art. 245 LSCM.

El “ACUERDO DE BASES PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA ESTACIÓN DE CHAMARTIN – SUR DE LA CALLE 30/FUENCARRAL-NORTE DE CALLE 30” de 27 de julio de 2017 (Acuerdo de Bases 2017), está compuesto de 19 acuerdos o pactos con valor vinculante para el planeamiento y se cita de forma

explícita en los documentos de la Aprobación definitiva como su antecedente directo, apareciendo también referenciado con el mismo carácter por la empresa promotora en sus acuerdos posteriores con el Ministerio de Fomento, RENFE Y ADIF. Este Acuerdo de Bases 2017 constituye, según la parte recurrente, el convenio de planeamiento origen de la Modificación Puntual objeto de este recurso y se configura como tal desde el documento número 1 del Expediente Administrativo: “Decreto de Inicio” de 25 de abril de 2018”, donde se hace referencia a los 19 puntos de consenso enunciados en el documento en relación a la ordenación y parámetros que correspondía fijar para el norte de Madrid (entre el Ministerio de Fomento, ADIF, Renfe, Distrito Castellana Norte y el Gobierno del Ayuntamiento de Madrid), fruto del dialogo con instituciones y organismos públicos, vecinos, afectados, entidades privadas y propietarios que ha permitido afrontar un trabajo interno de análisis, diagnóstico y revisión.

Igualmente, la Memoria de la MPG hace referencia a ese documento en la valoración de las alternativas contempladas en el procedimiento urbanístico, concretamente al referirse a las alternativas 3 y 4.

A este Acuerdo de Bases 2017 se refiere también el contrato de 28 de diciembre de 2018, suscrito entre DCN, ADIF Y RENFE, por el que se otorgó “DOCUMENTO DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DEL CONTRATO, entre ellas existente”, indicándose que establece los parámetros y determinaciones urbanísticas esenciales de carácter general para la transformación de la zona urbana que se propone llevar a cabo en el espacio ocupado por los terrenos comprendidos actualmente dentro de los ámbitos APR 08.03 y APE 05.27.

De modo que, según sostiene la parte recurrente, las entidades firmantes del documento confirman con absoluta rotundidad que los parámetros y determinaciones urbanísticas esenciales para la transformación de la zona fueron pactados por ellas con el Ayuntamiento y después trasladados al documento de bases que aquí analizamos, siendo finalmente las determinaciones de la MPG el resultado de los acuerdos alcanzados en el Documento de Bases de 27 de julio de 2017 que constituye un Convenio de Planeamiento.

Con sustento en los artículos 244 y 245 LSCM y la doctrina contenida en las Sentencias de esta Sala de 19 de junio de 2015, PO 1277/2011, y de 11 de mayo de 2012, PO 142/2009 (confirmada por la STS de 7 de noviembre de 2014, RC 2896/2012), se afirma por esta parte que el Acuerdo de Bases de 2017 no sólo es un acuerdo de planeamiento en los términos que lo define la jurisprudencia y el artículo 244.a) LSCM, sino que también es el documento que de manera efectiva ha definido los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico –art. 245 LSCM-, en concreto, los contenidos en la MPG aprobada inicialmente.

Así, mantiene que el apartado primero del tan citado Acuerdo de Bases 2017 no deja ningún resquicio de duda respecto a que todo él va dirigido a conseguir una modificación del planeamiento aplicable, al declarar que *“El instrumento de planeamiento adecuado para articular la nueva propuesta de ordenación para el conjunto del Área será una modificación puntual del plan general”*, al tiempo que el

resto de acuerdos irían dirigidos a predefinir el futuro planeamiento urbanístico que deberá regir en estas áreas.

La consecuencia final de que se haya incorporado el Acuerdo de Planeamiento a las determinaciones de la MPG es, según la parte recurrente, que la nulidad radical de los acuerdos de Aprobación definitiva impugnados, pues el artículo 245 LSCM prohíbe en el ordenamiento madrileño la existencia de acuerdos, cualquiera que sea su denominación, que tengan por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico. De modo que el ejercicio de la potestad urbanística actuada por la Corporación Municipal, origen de la aprobación definitiva de la MPG aquí impugnada, habría quedado viciada en el núcleo esencial de la decisión adoptada, y debería, por todo ello, declararse la nulidad radical de los Acuerdos del Consejo de Gobierno objeto de este recurso.

Esta parte sustenta su impugnación en el dictamen pericial de la Arquitecta D^a Teresa Bonilla Lozano, de 11 de noviembre de 2021, cuyo objeto era dictaminar si los acuerdos y determinaciones del documento denominado *“Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín- sur de Calle 30/ Fuencarral – norte de Calle 30. Acuerdo ADIF/DCN/Ayuntamiento de Madrid”*, de julio de 2017, habían sido o no incorporados al Acuerdo de Aprobación Definitiva de la MPG, al concluir que las determinaciones contenidas en el Acuerdo de Bases 2017 han sido incorporadas a la aprobación definitiva, si bien explica que algunas de ellas requirieron algunos ajustes técnicos para plasmar lo acordado *“al detalle del territorio afectado por el nuevo planeamiento”*.

3.- Nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS que parten de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado.

Tras hacer algunas consideraciones sobre la potestad de planeamiento urbanístico de las Administraciones Públicas, el ejercicio del ius variandi en la materia al servicio del interés general y su control judicial, la parte demandante denuncia que el planificador urbanístico a la hora de diseñar la transformación urbanística del Área Homogénea 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos, parte del erróneo presupuesto de que éstos son suelos urbanos no consolidados, pero no todo este suelo lo es.

Con cita de la STS de 9 de diciembre de 2015 (rec. 433/2014) que afirma la fuerza normativa de lo fáctico, se proclama la sumisión del planificador a la realidad existente, que no puede desconocer, porque el suelo urbano es reglado, y el planificador no puede clasificar como urbano el suelo que carezca de esos servicios urbanísticos, lo que corrobora el artículo 21.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)

En atención a tal consideración jurídica, la parte recurrente afirma que el ámbito del APE 08.20 es suelo en su mayor parte vacante que no alcanza ninguno de los requisitos del artículo 14 LSCM para ser considerado urbano, por lo que de acuerdo con el artículo 15 del mismo cuerpo legal solo sería posible el desarrollo urbano de estos terrenos mediante su clasificación como Suelo Urbanizable. En particular, señala que en el ámbito del APE 08.20 las edificaciones existentes, recogidas en el Plano I-

04, ocupan una superficie 205.525 m², lo que supone apenas el 19,96 % del ámbito, muy por debajo de los 2/3 (686.431,33 m²s) que se prevé en el artículo 14 b) LSCM.

Concreta que de esas edificaciones, en la nueva ordenación solo se mantienen las parcelas correspondientes a las edificaciones protegidas (las 2 ermitas y el edificio Profidén) y la destinada a servicios ferroviarios asociados a la estación de cercanías. Estas edificaciones compatibles con la nueva ordenación no alcanzarían el 2% de la superficie del ámbito.

Y añade que en el resto del ámbito la modificación propone una nueva ordenación sobre suelo vacante, desapareciendo las edificaciones y la escasa infraestructura viaria y de servicios existente, incompatibles con la nueva ordenación.

Por tanto, los terrenos del AH 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos se encuentran, según esta parte, en situación de suelo rural porque requieren de la correspondiente actuación de urbanización y carecen de las condiciones que debería cumplir para ser considerado suelo urbanizado. Ello determina que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 7 TRLSRU, la transformación urbanística que opera la MPG responda a la naturaleza de actuación de nueva urbanización.

Sobre la base de tal presupuesto se habrían incumplido las exigencias legales de reserva para vivienda en régimen de protección pública del 30 % de la edificabilidad residencial (ex artículo 38 LSCM), el aprovechamiento unitario del suelo urbanizable que establece el Plan General (0,36 m²c/m²s de vivienda libre, ex artículo 3.3.6 Áreas de reparto y aprovechamiento tipo / unitario (N-1) del Plan General), la reserva para redes generales de 20 m²s/100m²c y la integración de las vía pecuaria (ex artículo 3.3.9 Desarrollo del suelo urbanizable programado/sectorizado (N-1) epígrafe 8 del Plan General).

Sustenta sus afirmaciones la parte actora en el informe pericial encomendado a la Arquitecto Urbanista D^a Norma Pérez, donde se concluye que *“Los suelos del APE 08.20 no cumplen los requisitos para ser incluidos en la clase de suelo urbano. En consecuencia, sólo es posible el desarrollo urbanístico de estos terrenos mediante su clasificación como suelo urbanizable”*, puesto que *“El ámbito del APE 08.20 es suelo en su mayor parte vacante que no alcanza ninguno de los requisitos del artículo 14 de la Ley 9/2001 para ser considerado urbano”* y que *“los terrenos del APE 08.20 se encuentran en situación de suelo rural porque requiere de la correspondiente actuación de urbanización y carecen de las condiciones que debería cumplir para ser considerado suelo urbanizado”*.

En definitiva, las determinaciones de la MPG-02 que parten de la clasificación de los terrenos del AH 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos como terrenos sujetos al régimen del suelo urbano no consolidado en lugar de en situación rural a efectos de su transformación urbanística incurriría en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

4.- Nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito.

Con pretendido fundamento en los datos obrantes en la Memoria de la MPG, sostiene la parte recurrente que ésta no mantiene la relación de m²s de zonas verdes por m²e residenciales, disminuyendo notablemente esta al pasar de un 21,49 m²s de zonas verdes por cada 100 m²c a tan sólo 16,12 m²s de zonas verdes por cada 100 m²c.

De este modo, afirma que la MPG no cumple el estándar mínimo de zonas verdes locales del planeamiento que se modifica y tampoco existe reserva de Red General de zonas verdes que pudiera compensar dicho déficit que se calcula en 142.601,56 m²s, en abierta infracción de lo dispuesto en el artículo 67.2 LSCM.

Por otro lado, considera esta parte que se debe cumplir la reserva de dotaciones establecida en el planeamiento general que se modifica en metros cuadrados absolutos de superficie; y transcribe a este respecto el artículo 3.2.13 de las Normas Urbanísticas del Plan General que regula el Régimen urbanístico de las APR: *“c) Las cifras que se especifican como superficies mínimas de cesión para usos dotacionales tienen carácter de mínimos absolutos que no pueden disminuirse, salvo indicación en contrario en las propias fichas. Por el contrario, las superficies que se indican para las dotaciones privadas constituyen cifras de referencia”*.

Concluye la parte recurrente que, sin embargo, el ordenamiento resultante de la MPG arrojaría un déficit de 84.695 m²s de zonas verdes.

Por tanto, y, en definitiva, sobre la base de que la MPG para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación urbanística *“Madrid Nuevo Norte”* no respeta la regla del mantenimiento de la ratio entre dotaciones y m²construibles del art. 67.2 LSM en detrimento de la calidad de la urbanización y los servicios urbanísticos, aduce que deberá declararse la nulidad de su Acuerdo aprobatorio de conformidad a lo preceptuado en el artículo 47.2 LPACAP.

5.- Nulidad de la MPG-02 por la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental.

La parte demandante pone de relieve que el Plan General debe adoptar el modelo de utilización del suelo a largo plazo que resulte de la ponderación cualitativa de las distintas alternativas de planeamiento que hayan podido formularse inicialmente, incorporando la variable ambiental a la toma de decisiones urbanística, mediante la evaluación ambiental de las mismas. Ello determina la obligación de plantear, considerar y evaluar entre distintas alternativas de planeamiento razonables, mediante su estudio comparado desde la perspectiva de la potencial afectación que pudieran ocasionar unas u otras al medio ambiente, para finalmente seleccionar motivadamente la más adecuada desde el punto de vista ambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 20 y 26 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), tal y como reitera el Tribunal Supremo (SSTS de 28 de octubre de 2015, rec.1346/2014, y 3 de noviembre de 2015, rec.1990/2013), incluida, necesariamente

entre otras, la "alternativa cero", que consiste necesariamente en la no ejecución de dicho plan o programa.

Ahora bien, alega la parte demandante que en la presente MPG no podemos hablar de evaluación de alternativas propiamente dichas, puesto que ninguna de las opciones difiere de manera sustancial respecto de las demás, de modo que permita hablar de propuestas suficientemente diferenciadas como para constituir un modelo alternativo. De esta manera, la única alternativa como tal planteada sería la alternativa 0, pues lo que el documento aquí impugnado denomina alternativas, no son sino variaciones menores de un único modelo, ya que lo único que se hace es aumentar o disminuir determinados parámetros.

Así, precisa esta parte que la alternativa 1 es una propuesta que en su momento ya fue rechazada expresamente por el promotor de Madrid Puerta Norte, por lo que no puede considerarse propiamente una alternativa. Respecto de las alternativas 2, 3 y 4, alega que no son más que meras enumeraciones de carácter técnico de diferentes elementos en los que se basa cada una. De modo que cada una de ellas únicamente aporta cambios menores respecto de las demás, apostando en todo caso por un mismo modelo territorial (la modificación de la estación de Chamartín, de su zona norte y de su zona sur), como si éste fuese la única solución urbanística a los problemas de calidad urbana que justifican el ejercicio del ius variandi, que le ha sido impuesto al órgano ambiental que no pudo evaluar, comparar y seleccionar de entre las distintas opciones, la más acorde con el principio de sostenibilidad.

Por otro lado, señala que la alternativa 0 no es más que una breve y escueta descripción de la situación actual acompañada de una síntesis del modelo planteado con sus alternativas, y que la falta de detalle en su estudio, así como su falta de rigor, invalidan necesariamente su "análisis".

En definitiva, la omisión de la debida consideración de 'alternativas técnica y ambientalmente viables' en el proceso de evaluación ambiental y de aprobación de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación urbanística "Madrid Nuevo Norte", según sostiene la parte recurrente, determina, la nulidad de pleno derecho del citado instrumento de planeamiento, por tratarse de un vicio que afecta a requisitos de especial trascendencia para la validez del instrumento de planeamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 47.2 de la LPACAP, conforme ha reiterado la jurisprudencia (SSTS de 25 de febrero de 2015, rec.755/2013, 28 de octubre de 2015, rec. 1346/2014, 3 de noviembre de 2015, rec. 1541/2013, y de 22 de enero de 2016, rec. 1619/2015).

Destaca esta parte que el Arquitecto urbanista D. Luis Suarez Carreño en la ratificación de su informe, relativo a la consideración y valoración de alternativas de planeamiento en la modificación puntual del plan general de Madrid en el ámbito denominado 'Madrid Nuevo Norte' puso de manifiesto, de entrada, que la Memoria de la MPG no establece siquiera los criterios que se van a emplear para la comparación de las alternativas, lo que va a lastrar el sedicente análisis de estas. Añadía que únicamente la 'alternativa 1' tenía elementos cualitativos diferenciadores que permiten

considerarla una verdadera alternativa de planeamiento, mientras que las otras 3 carecen de elementos cualitativos diferenciadores entre sí, operando entre ellas como “un proceso de ‘análisis de aproximaciones’ consecutivas a la definición de una única alternativa de ordenación”.

En puridad y, por tanto, concluía el perito, que se habrían analizado o contrapuesto únicamente dos alternativas, las denominadas alternativa 1 y alternativa 4. Pero que de la ‘Alternativa 1’ la Memoria de la MPG se limita a señalar que “no es idónea”, sin mayor justificación ni argumentación y había sido previamente rechazada expresamente por el promotor de la Modificación del PGOUM 1997 para la Operación urbanística “Madrid Nuevo Norte”.

6.- Nulidad radical de la modificación de planeamiento al pretenderse la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, y pretenderse la implantación sobre ellos de una gran losa de hormigón en la que se implantarán la mayor parte de las zonas verdes del desarrollo.

La parte recurrente expone que una de las piezas centrales de toda la operación urbanística denominada Madrid Nuevo Norte lo constituye la creación de forma totalmente artificial de un nuevo suelo sobre las redes ferroviarias existentes y adscritas al dominio público ferroviario en uso en la actualidad. Ello dará lugar a que sobre la actual red pública supramunicipal se superpondrá otra red pública local, que computará a efectos de cesión de redes, en su mayor parte para establecer sobre ellas las zonas verdes del sector.

La infracción que aquí se denuncia se refiere a la gran losa de hormigón que cubrirá los dos sectores situados al sur de la M30, es decir, el APE 05.30 Centro de Negocios, y el APR 05-10 Estación de Chamartín. Al norte de la M-30 tan solo se plantean pequeñas intervenciones de este tipo sobre pequeños tramos de la red de ferrocarril, puesto que se deja la gran playa de vías situada al norte del APE 05.30 en su actual configuración.

Considera esta parte que tiene lugar así la creación artificial y futura de nuevos suelos a los que se otorga un aprovechamiento urbanístico.

Concreta a continuación que la losa de hormigón se plantea en los suelos de los dos ámbitos situados al sur de la M-30, con mayor relevancia en el APE 05.03 que se describe del siguiente modo:

1.- APR 05.10 Centro de Estación de Chamartín.

“En este ámbito y tal como se explica en el Anexo 21. Cubrimiento de Vías –pág. 5-, son dos las losas planificadas:

C1) Zona Sur del ámbito en la estación de Chamartín. En esta se plantea una losa de aproximadamente 23.100 m² con las siguientes características:

“La zona sur se caracteriza por la presencia de aparcamientos e instalaciones, además de la propia estación en contacto con la zona a cubrir. En esta zona sur, la

estructura en la zona de playa de vías tiene la forma irregular con una superficie aproximada de 23.100 m²”.

C2) Zona norte del ámbito de la estación de Chamartín. Se trata de una losa de aproximadamente 15.800 m², de la que el Anexo 21 dice:

“Por el contrario, la zona norte de la estación se desarrolla en un entorno puramente ferroviario donde, salvo por alguna edificación aislada (edificio de correos y caracolas), el resto quedan enmarcadas dentro de los terrenos de ADIF y destinados a la operatividad de sus líneas. La estructura tiene una forma marcadamente rectangular y una superficie aproximada de 15.800 m².”.

Se comprueba así que las losas de hormigón que constituirán las zonas verdes de ambos ámbitos, se conciben como un continuado constructivo cuyo diseño se establecerá en función de la capacidad de la losa para soportar el peso de la tierra y los proyectos de jardinería que ejecuten.

2.- APE 05.31 CENTRO DE NEGOCIOS

En este área se ha proyectado la mayor parte de la losa de hormigón. En cuanto al diseño del cubrimiento de la playa de vías situadas al norte y sur del APE, el mismo Anexo 21 explica:

a) Zona Sur del ámbito APE 05.31 Centro de Negocios:

“La zona sur se encuentra a la salida sur de la Estación de Chamartín e incluye la cubrición parcial de la playa de vías que dan servicio a la estación. La cubrición se desarrolla sobre las vías más cercanas a las calles Rodríguez Jaén y Hiedra, con una longitud máxima aproximada de 235 m y una anchura entre 30 y 120 m. La superficie total de cubrición alcanza aproximadamente los 13.700 m².”

b) Zona Norte del ámbito APE 05.31 Centro de Negocios.

“La estructura tiene la forma que se muestra en la figura a continuación. Consta de una zona principal con una bifurcación o pantalón en la zona central. Esta zona tiene una longitud aproximada de 840 m, y una anchura variable entre 100 y 245 m.

Posteriormente existen tres pasillos, que se unen al resto de la estructura y que dejan dos zonas sin cubrir, ambas con forma de triángulo. Sendos triángulos quedan rellenos de tierras. Los pasillos tienen una longitud de 195 m y 10 m de ancho, 130 de largo y anchura variable entre 22 y 15 m y 186 m de largo y 20 m de ancho. Por último, dos de los anteriores pasillos se unen dejando uno solo de unos 90 m de largo y ancho variable entre 25 y 15 m.

La superficie total de cubrición alcanza los 155.600 m².”

Así, añade que esta costosa e inmensa losa de hormigón que constituirá en su mayor parte la zona verde de ambas áreas (en el APR 05.10 Estación de Chamartín la MPG habla ya abiertamente de dos zonas verdes sobre losa de 23.100 m²s y 15.800 m²s, lo que supondrá una superficie de 38.900 m², y en el APE 05.30 con destino a suelo

para cesión de redes públicas locales se diseñan 169.300 m²s -138.307 m²s corresponden a zonas verdes y 27.954 m²s a Equipamientos-), se ha obtenido asignando aprovechamientos urbanísticos a los suelos de dominio público existente -y en funcionamiento-, que constituye la red supramunicipal ferroviaria.

Estima la parte recurrente que nos encontramos ante un suelo calificado como red local que se superpone al sistema general ferroviario que ya fue obtenido en su día, ejecutado -que se mantiene de manera ininterrumpida desde su obtención- y que, conforme a la LSCM es una red supramunicipal.

Y, partiendo de que el vuelo es un elemento más integrado dentro del bien inmueble de dominio público, concluye que el vuelo tendrá también naturaleza demanial.

Por ello, afirma que la cubrición del sistema general ferroviario para destinarlo a usos públicos que no computen edificabilidad -y siempre que no interfiera en la funcionalidad del servicio ferroviario- es posible, pero lo que no será posible en ningún caso es computar ese suelo como red local.

De modo que, a su parecer, superponer una calificación de dotación local a un suelo que es público es un artificio para eludir la cesión obligatoria de suelo de dotaciones, y al mismo tiempo generar una mayor edificabilidad.

Completa sus afirmaciones, añadiendo que este espacio de uso público arbolado sobre las vías, con las dificultades que ello entraña en relación con su viabilidad jurídica y técnica, se crea en detrimento de la cesión de suelo de zonas verdes, y contradiciendo el objetivo de preservación de los valores ambientales que recoge la Memoria General de la MPG (Pág. 84), pues es preferible la localización de zonas verdes sobre suelo natural (pags. 100 y 107 Memoria General)

En definitiva, concluye aseverando que la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos de dominio público afectados al sistema ferroviario conlleva una doble infracción normativa:

(I) Infracción del artículo 26.5 TRLSRU que impone en todo caso la previa desafectación de los elementos de dominio público que pudieran afectar al complejo inmobiliario de carácter urbanístico con superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público.

(ii) Desviación de poder conforme al artículo 70.2 LJCA, al resultar obvio que los terrenos ferroviarios de dominio público elegidos para generar aprovechamientos urbanísticos no resultan necesarios *per se* en función de alguna característica objetiva que haya sido convenientemente justificada a lo largo de la tramitación de la MPG. No existe actuación alguna que deba ser ejecutada sobre los mismos. En realidad, su elección ha venido determinada por la necesidad de atribuirles un determinado aprovechamiento urbanístico de cara a que las empresas intervinientes en el desarrollo puedan alcanzar un mayor lucro en la operación.

Las potestades urbanísticas conferidas a las administraciones local y autonómica para que las utilicen para alcanzar la mejor ordenación urbanística posible en la configuración de la ciudad, se han actuado de forma arbitraria con el único objetivo de

poderse producir suelos de forma artificial que permitieran alcanzar las extraordinarias edificabilidades que se pretenden desarrollar en el APE Centro de Negocios, y para ello, se plantea obtener aprovechamientos urbanísticos sobre unos suelos destinados a la red ferroviaria que objetivamente no necesitan de actuación alguna, sin que se haya justificado que las zonas verdes del sector deban implantarse sobre una gran losa de hormigón, con la pérdida de la funcionalidad que ello conlleva.

Este motivo de impugnación fue objeto de la pericia llevada a cabo por la Sra. Arquitecta Superior doña Norma Pérez Huerta, en su *“Informe Pericial relativo a la clasificación del suelo, las dotaciones públicas y las intensidades edificatorias propuestas en la Modificación Puntual del PGOUM para la “OPERACIÓN MADRID NUEVO NORTE” de 13 de septiembre de 2021”*. En concreto a esta cuestión destinó el capítulo IV del Informe *“DOTACIONES LOCALES SOBRE LOSA”*, afirmando que la red ferroviaria se mantiene y no se produce desafección del dominio público, por lo que reúne las condiciones de un suelo urbano consolidado sobre el que no cabe la superposición de otra categoría como el suelo urbano no consolidado, con un régimen urbanístico distinto.

Además, la Sra. Pérez afirma: (i) la falta de viabilidad técnica de las zonas verdes sobre la losa de hormigón, declarando en el acto de ratificación que las losas tienen unas características similares a las de las azoteas, con unas limitaciones que van desde los problemas de drenaje, la pérdida de agua, las dificultades en la conservación de la vegetación, (ii) que solo en los suelos naturales se mantiene un adecuado grado de permeabilidad

Por ello, en este informe pericial sustenta también sus alegaciones la parte recurrente.

7.- Vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE.

Expone la parte recurrente que la doctrina jurisprudencial de la Sala III del Tribunal Supremo, a partir de la Sentencia de la Sección Quinta de 30 de septiembre de 2011 (rec. 1294/2008) ha reconocido y consagrado la vigencia del principio de no regresión ambiental y su necesaria y debida observancia por parte del planificador urbanístico y territorial en el ejercicio del ius variandi.

Así, citar sin ánimo de exhaustividad las Sentencias de 30 de septiembre de 2011 (rec. 1294/2008), 23 de febrero (rec. 3774/2009), 29 de marzo (rec. 3425/2009), 10 de julio (rec. 2483/2009), 29 de noviembre de 2012 (rec. 6440/2010), 14 octubre 2014 (rec. 2488/2012), 16 de abril de 2015 (rec. 3068/2012), 272/2016, de 10 de febrero (rec. 1947/2014) y 28 de junio de 2016 (rec. 2813/2014).

En relación con esta jurisprudencia, la parte recurrente recuerda la Sentencia de la Sección Quinta de 29 de noviembre de 2012 (rec. 6440/2010), cuyo contenido transcribe parcialmente del siguiente modo: “(...) la protección del medio ambiente y los principios previstos en el artículo 45 de la Constitución (...) constituyen un deber insoslayable para los poderes públicos, para todos y que acorde con este deber, se ha venido implantando en el derecho medioambiental el principio de no regresión, "standstill", considerado como una "cláusula de statu quo" con la finalidad de proteger

los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental y a la necesidad de interpretación de sus normas acorde con tal finalidad conservacionista y protectora (FJ 7)".

A continuación, hace referencia a la jurisprudencia recogida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de febrero (rec. casación 3774/2009), FJ 9º, 29 de marzo (rec. 3425/2009) y de 10 de julio (rec. casación 2483/2009), FJ 7º, todas de 2012, que ya habían prestado particular atención al *"principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos"*, el cual *"exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos"* y que encuentra su sustrato legal tanto en el artículo 2 *"Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible"* del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (actual artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana) como en el artículo 45 de la Constitución Española.

Expresa como en la Sentencia de 29 de marzo de 2012 (rec. 3425/2009) la Sala III del Tribunal Supremo, delimita los contornos de este principio de no regresión, que ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, de que "la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula 'stand still' propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga. En idéntico sentido y una vez más referido a las zonas verdes, cita la STS de 12 de diciembre de 2012, rec. 4032/2009.

Sentado lo anterior, sostiene la parte demandante que el planeamiento preexistente (el PGOUM97), que la MPG objeto del presente recurso viene a alterar o innovar, clasificaba al este de la playa de vías, en el barrio de Las Tablas, una amplia zona verde, y que la MPG altera dicha calificación urbanística, pasando alguna de esas parcelas a clasificarse como suelo residencial y como servicio público básico.

Conforme a la doctrina jurisprudencial anteriormente señalada, estima esta parte que no le es dado al planificador urbanístico reclasificar suelos destinados a zonas verdes salvo que exista "un interés público especialmente prevalente, acreditado y general" y el planificador desarrolle "un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos".

Y afirma que en el caso que nos ocupa no concurre ni lo uno ni lo otro. Ni obra en la Memoria Descriptiva y Justificativa la más mínima mención ni justificación a esa recalificación ni, desde luego, existe el menor interés público en incrementar la carga de suelo residencial en un ámbito como Las Tablas.

Apostilla que, aunque se alega por las demandadas que se produjo una “reconfiguración de las zonas verdes” puesto que “Los suelos de redes públicas de zonas verdes y equipamientos afectados se reponen en el interior del ámbito, de tal forma que en ningún momento hay disminución del estándar de calidad ya alcanzado”, lo cierto es que nada se indica ni en la Memoria ni en las contestaciones al escrito de demanda, respecto de dónde se opera esa reubicación de las zonas verdes que se eliminan del APE.

Es por ello que, que la reclasificación como residencial y servicio público básico de los suelos del Área Homogénea 08.21 Las Tablas Oeste originariamente clasificados en el PGOU'97 como zona verde resultaría contraria a Derecho y, por ende, nula, en la tesis de la parte demandante.

8.- Vulneración a la normativa reguladora de las vías pecuarias.

La MPG aprobada definitivamente, con vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, no considera al Cordel de la Carretera de Miraflores, que discurre dentro del ámbito, por el antiguo término municipal de Fuencarral, como una vía pecuaria con fundamento en que no se aprobó el Proyecto de Clasificación de la misma. No obstante, en la MPG se considera oportuno reservar un espacio para acoger un itinerario histórico pecuario por sus “antecedentes que atestiguan el tránsito ganadero”.

Según la parte recurrente, la no aprobación del Proyecto de Clasificación de esta vía pecuaria es consecuencia de la inacción de la Comunidad de Madrid, dada la existencia de la vía pecuaria, razón por la cual tanto la Comunidad de Madrid, autora de la aprobación definitiva de la MPG, como el Ayuntamiento de Madrid autor de la aprobación inicial y provisional, incurren en el incumplimiento de la normativa de protección de las vías pecuarias, tanto de la establecida en la Ley estatal 3/1995, de Vías Pecuarias, como en la autonómica Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

La existencia de la vía pecuaria se fundamenta por esta parte en las siguientes consideraciones:

A) Tratamiento del Cordel de la Carretera de Miraflores en el Documento de Alcance de 31 de julio de 2018 del Estudio Ambiental Estratégico de la MPG, regulado en el artículo 19.1 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y en el Estudio Ambiental Estratégico definitivamente emitido.

Al respecto, manifiesta la parte recurrente que el apartado “*Contenido y Alcance de la Modificación Puntual*” 2.1. *Descripción del ámbito. Contenido* –pág.7- dice: “*En el ámbito y sus alrededores se localizan las siguientes infraestructuras y zonas de interés ambiental que pueden verse afectadas por la modificación del plan general: ... Dos*

vías pecuarias: Cordel del Camino de la Cuerda y Cordel de la Carretera de Miraflores”.

Añade que en el apartado “3.DOCUMENTO DE ALCANCE DEL ESTUDIO AMBIENTAL ESTRATÉGICO”, en el epígrafe 3.2 donde recoge el extracto de las contestaciones de los organismos públicos consultados, apartado 3.2.3 referido al informe emitido por el Área de Vías Pecuarias, cuyo tenor literal se transcribe, se hace mención a la existencia en el ámbito de la Operación Urbanística denominada “Madrid Nuevo Norte”, atravesándolo en sentido norte-sur, de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores, que fue objeto de clasificación en el antiguo Término Municipal de Fuencarral (Madrid) y de la vía pecuaria Cordel del Camino de la Cuerda, que fue objeto de clasificación en el antiguo Término Municipal de Chamartín de la Rosa, y señala la necesidad de dar continuidad al dominio público pecuario, colindante con la zona de actuación, la ordenación del Ámbito Urbanístico “Madrid Nuevo Norte”, reservándose un espacio coherente con la realidad del suelo urbano no consolidado y contemplándose las infraestructuras de paso que garanticen la continuidad de la vía pecuaria.

Además, según la parte actora, en base a todo ello, en el apartado específico “3.3 Contenido del Estudio Ambiental Estratégico”, el Documento de Alcance, al imponer cual debía ser ese contenido ordena al promotor la elaboración de “un estudio ambiental estratégico” que debería incluir una “delimitación del dominio público y zona de policía de las infraestructuras. (Carreteras, ferrocarriles, caminos, vías pecuarias, cauces, infraestructuras eléctricas etc.)”, señalando que “Es necesario el estudio global de la zona, teniendo en cuenta la continuidad de espacios con los ámbitos colindantes, (viales, vías pecuarias, espacios verdes etc.) (apartado 3) –pág. 37-).

Destaca esta parte que, a pesar de haberse señalado en el Documento de Alcance los términos en que tendrían que haberse incluido las dos vías pecuarias presentes en el ámbito, adscribiéndolas al suelo no urbanizable e integrándolas en las Redes Supramunicipales Vías Pecuarias Espacios Libre Protegidos, lo cierto es que el EAE determina la inexistencia en el ámbito de la modificación del Cordel de la Carretera de Miraflores.

Así, pone de manifiesto la contradicción existente entre lo manifestado en la página 323 del EAE y el contenido del informe de vías pecuarias emitido en la fase de consultas previas para la elaboración del documento de alcance, de fecha 7 de julio de 2018, acerca de la existencia del tramo del Cordel de la Carretera de Miraflores

También se refiere al apartado 9.13.4. *INFORME DEL ÁREA DE VÍAS PECUARIAS EMITIDO EN LA FASE DE CONSULTAS_ARTÍCULO 22_LEY 21/2013* (Pag.324 Anexo A18. Estudio Ambiental Estratégico de la MPG y de su ordenación integrada), donde se indica que con fecha 7 de diciembre de 2018, el Área de Vías Pecuarias emitió informe en la fase de consultas al documento de aprobación inicial (artículo 22 de la Ley 21/2013) que aclara dos cuestiones respecto a lo recogido en informes previos:

- En relación a la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores situada en el antiguo término municipal de Fuencarral, el Proyecto de Clasificación de las

Vías Pecuarias del citado término municipal, nunca llegó a ser aprobado, ni tampoco publicado de forma oficial y, en consecuencia, desde el punto de vista legal, no se puede determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas.

- La vía pecuaria Cordel del Camino de la Cuerda sí existe desde el punto de vista legal, ya que fue clasificada mediante la aprobación del Proyecto de Clasificación de las vías pecuarias del entonces término municipal de Chamartín de la Rosa mediante R.O. de 1 de abril de 1930

Precisa esta parte que, precisamente por ello, en relación con el Cordel de la Carretera de Miraflores, únicamente se proponen ciertas actuaciones de menor alcance (pag.324): reservar un espacio para acoger un itinerario histórico pecuario con las características y puntualizaciones que se indican (banda de 12 m de anchura, mantener la continuidad entre los puntos de entrada y salida del ámbito, adaptación al trazado de la malla urbanística, con los mínimos cruces posibles con viales interiores, integración en las zonas verdes del sector, no utilización como acceso a viviendas y contemplar las infraestructuras de paso superiores/inferiores que, en su caso sean necesarias, para garantizar su continuidad).

Y concluye con referencias a diversos pasajes, que transcribe, de la documentación del expediente:

- apartado 9.13.5. *CONSIDERACIONES DEL INFORME DEL ÁREA DE VÍAS PECUARIAS [FASE DE CONSULTAS] QUE AFECTAN A LA DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE* (Pag.325 Anexo A18. Estudio Ambiental Estratégico de la MPG y de su ordenación integrada), que se reafirman en la ausencia de Dominio Público Pecuario asociado al Cordel de la Carretera de Miraflores, cuyo proyecto de clasificación nunca llegó a aprobarse.

- apartado 10.13. *EFFECTOS POTENCIALES SOBRE LAS VÍAS PECUARIAS* (Pag.486 Anexo A18. Estudio Ambiental Estratégico de la MPG y de su ordenación integrada), que en relación con la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores situada en el antiguo término municipal de Fuencarral, reitera que el Proyecto de Clasificación de las Vías Pecuarias del citado término municipal, nunca llegó a ser aprobado, ni tampoco publicado de forma oficial, por lo que, desde el punto de vista legal, no se puede determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas.

- apartado 10.13.2. *VALIDACIÓN DEL NUEVO TRAZADO PECUARIO EN EL INFORME DE 11 DE ABRIL DE 2019* (Pag.489 Anexo A18. Estudio Ambiental Estratégico de la MPG y de su ordenación integrada), que menciona la existencia de un nuevo informe del Área de Vías Pecuarias de 11 abril de 2019, donde se indica que procede informar FAVORABLEMENTE, en materia de Vías Pecuarias la MPG

En base a estas apreciaciones, la parte recurrente concluye que, contraviniendo lo establecido en el Documento de Alcance, el EAE finaliza reconociendo tan solo la existencia de una vía pecuaria en el ámbito de la MPG, esto es el Cordel del Camino de la Cuerda. Sin embargo, en relación al Cordel de la Carretera de Miraflores, no la

considera vía pecuaria, aunque considera oportuno reservar un espacio para acoger un itinerario histórico pecuario por sus “antecedentes que atestiguan el tránsito ganadero”.

B) Existencia de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores, conforme a lo reconocido en los mismos Informes del Área de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, emitidos a lo largo del expediente de modificación del planeamiento.

La demandante transcribe los contenidos de varios informes del Área de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid que hacen referencia a la existencia en el ámbito de la Operación Urbanística denominada “Madrid Nuevo Norte”, atravesándolo en sentido norte-sur, de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores, en el antiguo Término Municipal de Fuencarral, si bien su Proyecto de Clasificación nunca llegó a ser aprobado, ni tampoco publicado de forma oficial, por lo que, desde el punto de vista legal, no se podía determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas.

- Informe de 6 de julio de 2018 del Área de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

- Informe de fecha 7 de diciembre de 2018 del Área de Vías Pecuarias, emitido en la fase de consultas al documento de aprobación inicial

- Informe de 11 de abril de 2019, el Área de Vías Pecuarias, recogido en la Declaración Ambiental Estratégica, donde tras reconocerse que no está declarada la existencia del Dominio Público Pecuario de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores en el ámbito del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana”, se afirma que los antecedentes que atestiguan el tránsito ganadero Razón por la cual, con objeto de recuperar las señas de identidad de los antiguos caminos de trashumancia, prevé que la ordenación pormenorizada del APE 08.20 reserve un espacio para el Itinerario Histórico Pecuario, cumpliendo determinadas condiciones, recogidas en el Anexo A18. Estudio Ambiental Estratégico.

Con base en ello, concluye la parte demandante que existe un proyecto de Clasificación del Cordel de la Carretera de Miraflores para el antiguo término municipal de Fuencarral y por lo tanto de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores en este término, y que sería en cualquier caso anterior a que este núcleo urbano quedara incluido en el término municipal de Madrid, hecho que se produjo el 20 de octubre de 1951.

C) Existencia de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores, conforme a lo reconocido en la cartografía pecuaria de la Comunidad de Madrid y en el fondo documental del Estado.

Considera la parte recurrente que el EAE incluye en el apartado 9.13.3. DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLE (pag. 320) importante información gráfica que acredita la existencia de la vía pecuaria, pues en todos ellos aparecen grafiadas tanto el Cordel de Camino de la Cuerda como el Cordel de la Carretera de Miraflores: (i) información gráfica en la web de la Comunidad de Madrid relativa al Inventario de Vías

Pecuarías de la Comunidad de Madrid, si bien solo tiene carácter informativo y carece de valor jurídico; (ii) planos con los antiguos términos municipales y la situación administrativa de las vías pecuarias, de acuerdo con lo establecido en el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, y (iii) planos con los antiguos términos municipales y la situación administrativa de las vías pecuarias, de acuerdo con lo establecido en el Fondo Documental del Estado (en estos aparece como “clasificada” parte de una vía pecuaria que en cambio en el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid figura como “Sin Clasificar” y aparece como clasificada una pequeña parte de una vía pecuaria en el antiguo distrito de Fuencarral).

D) Existencia de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores, conforme a lo reconocido en el Informe de Parques Regionales de la Comunidad de Madrid de 19 de junio de 2018.

Aduce esta parte que en este informe se afirma que parte de los terrenos delimitados por la actuación se ven afectados por la Vía Pecuaria: Cordel de la Carretera de Miraflores, a la que hace referencia en sus conclusiones, señalando que se ve aumentada con la ampliación propuesta, por lo que debería ser el Área de Vías Pecuarias quien también informara acerca de la viabilidad de la actuación. Este informe incluye además un plano en el que se delimita esta vía pecuaria.

Por todo ello, se concluye en el escrito de demanda que tanto el Ayuntamiento de Madrid como la propia Comunidad de Madrid disponían de suficientes pruebas documentales y gráficas que acreditaban la existencia y trazado actual del Cordel de la Carretera de Miraflores. Pese a ello, la MPG procedió a incluir ese tratado histórico de la vía pecuaria en los planos de los ámbitos, si bien, no clasificó estos suelos como suelo no urbanizable, ni los incorporó a la red supramunicipal de vías pecuarias, como sí que hizo con los suelos del Cordel del Camino de la Cuerda.

Según la parte recurrente, al ignorarse así la existencia del Cordel del Camino de Miraflores y limitarse su presencia a su dibujo sobre un mapa y los viales de un supuesto Itinerario Histórico Pecuario, según esgrime la parte demandante, se vulnera la normativa de protección pecuaria, en particular el artículo 1.2 de la Ley 3/1995 estatal de Vías Pecuarias, pues constándole tanto al Ayuntamiento de Madrid como a la Comunidad de Madrid la presencia histórica de la vía pecuaria por los terrenos claramente identificados en la cartografía pecuaria, no le era posible a ninguna de las dos administraciones desentenderse de este hecho y pretendiendo que no fue completada la clasificación que se llevó a cabo en el año 1925, entender ahora que tal vía pecuaria no existe, máxime cuando la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, en su disposición final cuarta estableció la obligación de clasificar las vías pecuarias de la comunidad autónoma en el plazo de un año desde su entrada en vigor, plazo que discurrió el 23 de junio de 1999, incumplimiento que no puede perjudicar a la colectividad (con cita de la STS de 27 de febrero de 2018 (rec. 170/2016) que se aplica a incumplimientos en los que son los particulares quienes aparecen como perjudicados individuales).

De modo que, en la tesis de la parte demandante, la administración autonómica debería haber exigido que se mantuviera el trazado histórico de la vía pecuaria Cordel

del Camino de Miraflores, a través del APE 08.20, y la administración municipal al innovar su potestad de planeamiento por medio de la MPG debería haber atendido la presencia indubitada de esta vía pecuaria y proceder conforme a los intereses generales, a clasificar como suelo no urbanizable protegido, conforme impone el artículo 25.1 de la Ley madrileña de vías pecuarias.

Por último, para finalizar con la exposición de las alegaciones de la parte demandante, solo cabe reseñar que esta parte aportó al procedimiento cinco informes periciales, si bien la renuncia a uno de los motivos de impugnación formulados en el escrito de demanda, conllevó la renuncia también a uno de esos informes, por lo que han de ser considerados en este procedimiento los siguientes informes periciales:

(i) Informe elaborado por Dña. Teresa Bonilla Lozano en relación a si los acuerdos contenidos en el documento denominado “Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín- sur de Calle 30/ Fuencarral – norte de Calle 30”, han sido incorporados al Acuerdo de Aprobación Definitiva de la MPG.

(ii) Informe elaborado por D. Rafael Córdoba Hernández en relación al grado de afectación sobre las determinaciones estructurantes y el modelo territorial del PG 1997 de Madrid de la MPG.

(iii) Informe elaborado por Dña. Norma Susana Pérez Huerta en relación a la clasificación del suelo, las dotaciones públicas y las intensidades edificatorias propuestas en la MPG.

(iv) Informe elaborado por D. Luis Suárez Carreño sobre la valoración del cumplimiento del deber de justificación del proceso de selección entre distintas alternativas previo a la ordenación final propuesta.

TERCERO.- Alegaciones de la Administración demandada: Comunidad de Madrid.

Procede a continuación exponer de forma ordenada en correlación con los motivos de impugnación esgrimidos por la parte actora las alegaciones de la Administración demandada y las partes codemandadas, comenzando por aquella.

La Comunidad de Madrid se opone a las pretensiones de la parte actora con sustento en las siguientes alegaciones:

1.- Con relación a la nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación de la MPG, al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid, y por vulneración del principio de procedimiento, sostiene la Comunidad de Madrid que la alteración, necesariamente, ha de ser calificada como modificación y no como revisión del PGM97, en cuanto se proyecta sobre una superficie territorialmente limitada del término municipal de Madrid que se corresponde con los suelos que integran el APR 08.03 y el APE 05.27, no, por lo tanto, sobre la totalidad de su suelo, de conformidad con lo previsto en el artículo 68 LSCM en relación con su artículo 69, como expone el punto 2.2.2 de la Memoria (folio 85), citando la doctrina de esta Sala, recogida en su sentencia de 14 de febrero de 2002 (rec. 1481/1997), acerca de las diferencias entre la revisión y la modificación de los Planes.

Desde un punto de vista procedimental, alega la parte demandada que el cauce seguido no se ha traducido en ningún caso en una merma de los derechos para quienes pudieran ser afectados pues en este plano, en la medida en que la alteración de que aquí se trata afecta al conjunto de la ordenación prevista sobre el ámbito el APR 08.03, tanto de la resultante de la MPG02 como de la subsistente del PPR111, la doble naturaleza aludida de las nuevas determinaciones que componen la MPG exige acogerse, por aplicación del artículo 67 de la LSCM, al mismo procedimiento seguido para la aprobación de la primera, bien es cierto que en este caso sin la previa formulación de Avance a la vista de su carácter facultativo y por no afectar a una superficie superior al 10% de la total del PGM97 conforme al artículo 56 de la misma ley.

Añade la demandada que, aunque la parte demandante afirma que existe una alteración de los elementos de la ordenación estructurante que suponen una modificación del modelo territorial adoptado, invocando el artículo 68.3 LSCM, no se ha producido tal modificación del modelo territorial, con independencia de que, dado el largo periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación del planeamiento general sobre el que opera la presente MPG se hayan acumulado cambios y novedades en la situación de los suelos afectados que han alterado necesariamente el contexto de intervención, haciendo conveniente y necesaria la afectación sobre las determinaciones estructurantes del planeamiento general vigente en el ámbito de la MPG, como reconoce la Memoria. Circunstancia ante la que no cabe olvidar, recalca, que se sitúa sobre una zona concreta de la ciudad, cuya reordenación –que ya se preveía desde la aprobación del Plan General, conservando los objetivos ya previstos para ese espacio de la ciudad y culminando lo que el propio Plan definía- no alcanza a alterar el modelo territorial de la ciudad en su totalidad.

Respecto de la valoración de las pruebas periciales, argumenta la Administración demandada lo siguiente:

- En la ratificación del Informe Pericial de Dña. Teresa Bonilla Lozano, cuando analizaba la base primera del “Acuerdo de bases para la ordenación urbanística del área estación de Chamartín-sur de la Calle 30/Fuencarral-norte de la Calle 30”, en la que se preveía que se operaría una modificación del Plan General, esta manifestó ante la Sala que la operación no podría instrumentarse de otra forma.
- En el Informe Pericial de D. Rafael Hernández Córdoba, se afirma que se van a producir desequilibrios territoriales entre el norte y el sur de la ciudad, pero esos desequilibrios que apunta ya existirían actualmente, según el propio informe, no siendo tal afirmación, más que una mera conjetura, que sustenta en la existencia de infraestructuras, como el nuevo túnel que permitirá unir todas las vías de alta velocidad, que no son consecuencia de la MPG.

Por lo que afecta al incremento de la movilidad, el perito recurre a un informe elaborado por la propia recurrente –Evaluación de los efectos de la propuesta Madrid Nuevo Norte (APR 08.03 Prolongación de la Castellana) en las infraestructuras de transporte del área metropolitana de Madrid-, cuando en el

propio expediente existe un Estudio de Movilidad y Tráfico (Anexo 10), que no se analiza, y que ofrece conclusiones distintas.

Lo que el Informe denomina redistribución de actividades económicas, no supone ninguna innovación sobre el modelo de la ciudad, al margen de que se reduce la edificabilidad prevista para uso terciario, de 1.802.180 m² a 1.505.659 m².

2.- En relación con la alegada nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017, pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, manifiesta la Administración demandada que el “Acuerdo de bases para la ordenación urbanística del área estación de Chamartín-sur de la Calle 30/Fuencarral-norte de la Calle 30”, de 27 de julio de 2017 no es un pacto para vincular el contenido de la modificación, sino el resultado de un proceso participativo en el que se alcanzan una serie de bases que en modo alguno condicionan o cercenan la voluntad del planificador, en el que han intervenido instituciones, organismos públicos, vecinos afectados, entidades privadas y propietarios, acordes con el interés general.

3.- Sobre la nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS, al partir de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado, alega esta Administración demandada que los suelos del Área Homogénea 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos ya fueron clasificados como urbanos en su práctica totalidad en el Plan General de 1985, como se explicita en la Memoria, en apartado 19.1.4 (folio 290), según la cual los suelos del ámbito de la MPG, de acuerdo con la normativa estatal suelo, se encuentran en situación básica de suelo urbanizado sometido a una actuación de re-urbanización, y conforme a las clases de suelo que establece la LSCM, se trata de suelos urbanos no consolidados al estar sometidos por el planificador a operaciones sistemáticas de reurbanización. Y añade que, al menos desde el año 1985 y, en los términos previstos en el RDL 7/2015, se encuentran en situación básica de suelos urbanizados, consideración ha sido reconocida por el propio PGOUM97. Se añade que la MPG plantea sobre tales suelos una actuación de transformación urbanística de urbanización cuyo objeto es la reforma y renovación de la urbanización existente en los mismos.

En consonancia con tal alegación, afirma que la MPG no ha realizado la clasificación de los suelos, sino que ha tomado la clasificación existente, sin que resulte posible exigir al planificador que proceda a reconsiderar la situación preexistente, revisando el planeamiento anterior; ya que ello afectaría a situaciones y derechos consolidados (STS 17 de diciembre de 2009, RC 3992/2005).

A continuación, pone de manifiesto la Comunidad de Madrid que en la Memoria se describe el ámbito y se señala que desde el Plan General de 1997 esta jurídicamente reconocido el hecho de que los suelos integrados tanto en el APE.05.27 como en el APR.08.03 o cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, con características adecuadas para servir a la edificación, o tienen su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma.

De modo que, según razona esta parte, la consolidación de la urbanización, descrita como acabamos de ver, produce, en el marco de la actuación reglada que es la clasificación del suelo, la necesaria consideración de estos suelos como urbanos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.c) LSCM.

Sustenta su planteamiento en la sentencia de esta Sala de 9 de junio de 2015 (rec. 1277/2011), donde se reconocía que el Ámbito de Actuación del APR 08.03 era suelo urbano no consolidado en el vigente Plan General de Madrid.

Por lo que respecta a la prueba pericial, esta Administración demandada señala que resultó patente en la fase de ratificación que el Informe de Dña. Norma Pérez Huerta parte de un importante error metodológico, pues a pesar de haberse reconocido que la clasificación del suelo se remonta al PGOU de 1985, asumida por el PGOU de 1997, centra su análisis en el actual APE 08.20, ignorando el APR 08.03, del que deriva el suelo de este nuevo ámbito.

Añade que cualquier conclusión válida solo podría partir de un estudio integral del suelo objeto de la MPG, evitando llegar a resultados ilógicos, como hace el informe pericial, al supeditar la clasificación del suelo al dibujo de los ámbitos.

Por tanto, concluye la Comunidad de Madrid que solo el estudio de la totalidad del suelo de la MPG permitiría, realmente, analizar el cumplimiento de los requisitos del artículo 14 LSCM, lo que la perito no ha hecho.

4.- Acerca de la alegada nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito, opone esta Administración demandada que los suelos de la MPG se encuentran en situación de urbano no consolidado, y en esta clase de suelo, no es aplicable el artículo 67.2 LSCM, sino que se regiría por el artículo 36.6 de la misma norma, tal y como ya ha señalado esta Sala en su Sentencia de 15 de abril de 2011, PO 840/2010.

5.- Frente a la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental, argumenta esta Administración demandada que la queja de la parte recurrente parte de un presupuesto equivocado, cual es considerar que las alternativas deben considerar modelos territoriales distintos. Añade que, en realidad, no se debe perder de vista que las alternativas se desarrollan sobre los objetivos previstos y la realidad existente, definida por los objetivos irrenunciables expuestos en el Informe Técnico Jurídico relativo a la Aprobación Inicial.

A partir de ahí, afirma que ninguna duda cabe que se han considerado oportunamente distintas alternativas, incluyendo la alternativa cero, y que existe igualmente una adecuada justificación de la alternativa seleccionada.

Refiere esta parte que la propia Memoria General –folios 89 a 106- expone las distintas alternativas consideradas, al igual que ocurre en las Memorias de cada uno de los ámbitos de ordenación.

Añade que también, acudiendo a la Documentación de Ordenación Pormenorizada, en los estudios ambientales estratégicos de las distintas áreas homogéneas encontramos

invariablemente como punto 4 un análisis de las alternativas, y a continuación en el apartado 5, una justificación de la alternativa seleccionada.

La Comunidad de Madrid somete a crítica el informe de Sr. Suarez Carreño, observando que desconoce que las alternativas 2 y 3 se unieron para formar solo una y que considera en su informe como ajustes menores diferencias significativas entre las alternativas valoradas, como la distinta delimitación de áreas homogéneas (a pesar de la trascendencia que eso conlleva para el régimen de derechos y aprovechamientos del suelo), la reducción de la edificabilidad en 172.687 m² (pese a que el informe señala que es la dimensión más determinante, en el folio 5), la supresión del polígono de Malmea, o a la previsión de una nueva estación de Cercanías.

Además, esta parte destaca que el perito afirme que no se ha justificado la elección de la alternativa 4, pero no estudie la justificación que obra en el expediente, en el apartado 3.4 de la Memoria General, así como en los anexos 1 y 2.

Por último, reprocha poca objetividad a la crítica hacía el descarte de la alternativa 1.

6.- Frente a la afirmación de la parte recurrente relativa a que la losa resultante no puede computar para la cesión de redes públicas, pues ello sería un mero artificio para aumentar la edificabilidad, constitutivo de desviación de poder, se opone que se encuentra debidamente justificada la edificabilidad conferida a este ámbito, dentro de los objetivos de la ordenación, que guardan congruencia con el modelo urbanístico escogido, pues en el APE 05.31 pretende establecer una centralidad de alto rango para la actividad económica de manera integrada con usos residenciales alrededor de la Estación de Chamartín, aprovechando su capacidad como nodo multimodal, según señala la Memoria de la MPG.

La Comunidad de Madrid se remite a Memoria General, en relación a la asignación de edificabilidades, en el apartado 4.5.42 (folio 137), donde se explica que la nueva edificabilidad responde suficientemente a las necesidades urbanas determinadas en los estudios de vivienda y espacio productivo aportados en los anexos 1 “Estudio del sector Residencial” y 2 “Estudio del sector terciario”, sobre la base de las viviendas necesarias en el ámbito y la necesidad de espacio para actividad terciaria. Precisa que la MPG dota de la mayor intensidad edificatoria al APE 05.31 “Centro de Negocios de Chamartín” en su condición de espacio de centralidad de alta concentración de actividad terciaria, vinculado a un nodo de especial intensidad de accesibilidad al transporte colectivo intermodal y que esta edificabilidad responde a las necesidades funcionales de un Centro de Negocios, a las demandas de espacio productivo de la ciudad y a la capacidad del suelo para acoger la edificación sin afectar a la funcionalidad de la red de transporte ferroviario.

Además, afirma la parte demandada que resulta aplicable a estos suelos el artículo 190 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que posibilita la participación en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de la Administración estatal de los terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal.

Cita en apoyo de esta tesis la STS de 29 de enero de 2010 (rec. 481/2006) que transcribe en parte.

Igualmente, sostiene que resulta aplicable la Disposición Transitoria Sexta de la LSCM que prevé el computo de los terrenos que nos ocupan a efectos del cálculo de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos. Lo que debe ser puesto en relación con el artículo 39.4 LSCM.

Añade esta parte que, aunque todo el suelo ferroviario obtenido a título oneroso, pudo haber sido integrado dentro de los diferentes ámbitos de actuación pese a que no fueran objeto de transformación alguna, la MPG ha incluido únicamente aquéllos suelos que son objeto de transformación estableciendo los criterios que, dentro de su discrecionalidad técnica, ha considerado oportunos para definir los supuestos de transformación. De este modo, la MPG toma la decisión de excluir de los ámbitos de actuación una superficie total de 775.203 m² que en el planeamiento antecedente no se transformaba, pero sí se reconocía aprovechamiento a su propietario.

Precisa la parte demandada que el Apartado 4.1. de la Memoria General describe los criterios seguidos por la MPG a la hora de determinar los suelos que se excluyen de los ámbitos de actuación por no ser objeto de transformación urbanística. Los concreta, señalando que entre los suelos que se excluyen, se encuentran los suelos de infraestructuras públicas existentes para los que no se propone su transformación urbanística. Estos suelos son: (i) sistema de transporte ferroviario, ST-TF, no afectado por acciones de cubrimiento o transformación; (ii) Calle 30 y Nudo Norte, así como sus zonas actuales de protección; (iii) Nudo de Fuencarral; (iv) Parque de Begoña, y (v) Pequeño fragmento de suelo de vía pública secundaria de uso de aparcamiento con acceso desde la calle Marcos de Urueta en Virgen de Begoña.

Además, la MPG establece (apartado 4.1.2.1.) qué parte de los suelos del sistema de transporte ferroviario son objeto de necesaria transformación y, por tanto, son incluidos en los ámbitos de actuación. Se identifican por la Comunidad de Madrid tres supuestos distintos: (i) suelos liberados por la reconfiguración del ST-TF y que acogen ahora en la MPG nuevos usos urbanos; (ii) suelos que manteniendo su necesaria vinculación al ST-TF se encuentran afectados por intervenciones de cubrimiento y calificación en un nivel superior (que requieren de una calificación superpuesta), con el objeto de reconectar la trama urbana; y (iii) suelos que manteniendo su necesaria vinculación al ST-TF se encuentran afectados por conexiones transversales sobre la cota de la infraestructura ferroviaria, considerándose equivalente al cubrimiento de la misma y como tal son suelos sujetos a doble calificación incluidos.

7.- Respecto a la alegada vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE, tras la transcripción parcial de la STS de 29 de marzo de 2012 (RC 3425/2009), afirma la Comunidad de Madrid que no ha podido infringirse este principio desde el momento en que (i) no encontramos una supresión de zonas verdes; y (ii) no encontramos una pérdida de calidad de estos espacios.

Se remite a la tabla obrante en el punto 3.7.3.5 (folio 34) para constatar que la superficie de zonas verdes en la MPG es mayor que la ahora existente, negando que haya una supresión de zonas verdes, pues se aumentan.

A continuación, esta parte demandada procede a transcribir algunos de los párrafos del punto 3.7.3.1 de la Memoria (folio 33), donde se describen las zonas verdes del ámbito del APE 08.21, se afirma que la superficie afectada de estas zonas verdes se compensa en la ordenación con nuevo suelo equivalente, dispuesto con un sentido integral de ordenación, y se precisa que las zonas verdes incluidas en el ámbito tienen una superficie total de 91.162 m²s de los que de nueva calificación son 33.032 m²s, siendo el resto superficies de suelo existentes que se mantienen inalteradas y/o superficies que compensan suelos afectados, concluyendo que el total de nueva calificación supera ampliamente el mínimo requerido por ley, como se justifica más adelante en el cuadro resumen de justificación del cumplimiento de los deberes de cesión de suelo para redes públicas.

Es más, sostiene esta parte demandada que no solo estamos ante un aumento de la superficie de zonas verdes, sino que se mejora la calidad de ellas, solucionando la situación actual. A tal efecto se remite al punto 3.4.1 de la Memoria, donde explica la mejora de las zonas verdes (folio 20), poniendo de manifiesto que en el extremo norte del ámbito existe una zona verde cuya configuración y utilidad se encuentra condicionada por el trazado de la tapia de las instalaciones ferroviarias, pues a medida que se avanza hacia el sur las pendientes, la visibilidad y el estrangulamiento de la sección, impiden una completa funcionalidad.

De ahí que la ordenación proponga una reconfiguración de este espacio, dotándole de condiciones de accesibilidad adecuadas, a la vez que se mantiene la mayor parte de la vegetación existente consolidada.

Añade que, según la Memoria, por lo que respecta a la cuña sur de la zona verde actual, con malas condiciones de uso y seguridad, será destinada a otros usos, equipamiento, áreas ajardinadas y terciario, compensándose la superficie afectada mediante la ordenación de un nuevo suelo de zona verde contigua por el norte.

Con fundamento en lo así declarado en la Memoria, considera la Comunidad de Madrid que no es defendible una infracción del principio de no regresión, pretendiendo el mantenimiento de unas zonas verdes de menor superficie y de peor calidad que las proyectadas.

8.- En relación con la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, considera la Comunidad de Madrid que la controversia se centra en la contradicción existente entre la realidad fáctica del Cordel de Miraflores y la consideración y consiguiente tratamiento que al mismo ha de darse desde el punto de vista jurídico.

Al respecto, sostiene esta parte demandada que, con arreglo a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, y el artículo 13 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, en concordancia con el artículo 7 del Decreto 7/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad

de Madrid, la clasificación se configura, con arreglo a tal regulación, como el acto declarativo determinante de la existencia y características físicas generales de la vía pecuaria, de manera que hasta que la vía pecuaria no es clasificada como tal no puede considerarse dominio público, ni le son de aplicación las reglas de especial protección del mismo.

Sobre la base de tal afirmación, precisa la parte que en el supuesto que nos ocupa, tal y como se señala en el Informe de Vías Pecuarias de 7 de diciembre de 2018, relativo a la Aprobación Inicial de la MPG, la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores situada en el antiguo término municipal de Fuencarral, el Proyecto de Clasificación de las Vías Pecuarias del citado término municipal, nunca llegó a ser aprobado, ni tampoco publicado de forma oficial y en consecuencia, desde el punto de vista legal, no se puede determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas.

No obstante, pone de manifiesto la Comunidad de Madrid que, aun cuando el denominado Cordel de la Carretera de Miraflores no puede ser considerado jurídicamente como vía pecuaria, la MPG toma en consideración los antecedentes históricos del mismo, que tratan de coherencia con la realidad jurídica derivada de la no calificación del cordel como vía pecuaria. Cuestión a la que se refiere el Informe del Área de Vías Pecuarias de 11 de abril de 2019 que transcribe parcialmente.

Por ello, estima esta parte demandada que, sin la consideración legal de la vía pecuaria, no es posible imputar la infracción denunciada a la MPG, pues esta no puede producir unos efectos legales al margen del presupuesto de la existencia legal de la vía pecuaria Cordel de Miraflores. En otro caso se estaría irrogando el papel que la normativa de vías pecuarias atribuye a la Administración autonómica (a la que corresponde dictar el acto de clasificación, previa la tramitación del correspondiente procedimiento), empleando un instrumento de planificación urbanística como mecanismo para alterar el demanio autonómico, como se deduce de la Sentencia de esta Sala, Sección Octava, de 2 de julio de 2020, dictada en el recurso 706/2018.

Insiste esta parte en que la normativa autonómica reguladora de las vías pecuarias atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia para la clasificación de las mismas, debiendo para ello ajustarse al procedimiento establecido, resultando aplicable en la actualidad el artículo 11 del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid. Razón por la cual, no habiendo sido clasificado el Cordel de Miraflores como vía pecuaria de conformidad con la normativa aplicable, no cabe atribuir a la MPG una infracción de la normativa reguladora de las vías pecuarias, toda vez que la MPG ha de ajustarse a la realidad jurídica existente, con independencia de la situación fáctica de los terrenos.

En definitiva, afirma la Comunidad de Madrid, que la especial protección que ha de dispensarse a la vía pecuaria en su condición de bien de dominio público exige su previa clasificación, que compete a la Administración autonómica de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

A mayor abundamiento, considera que el artículo 25.1 de la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, -citado de contrario-, que impone a los Planes Generales de

Ordenación Territorial y, en su caso, las normas subsidiarias de planeamiento la calificación como suelo no urbanizable protegido de las vías pecuarias, tampoco resulta aplicable en el presente supuesto, toda vez que parte de la previa clasificación de la vía pecuaria como tal, que en este caso no se habría producido.

En definitiva, concluye que no cabe imputar a la MPG la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, puesto que el denominado Cordel de Miraflores no ha sido clasificado como tal en los términos exigidos por la normativa aplicable.

CUARTO.- Alegaciones del Ayuntamiento de Madrid.

El Ayuntamiento de Madrid se opone a las pretensiones de la parte actora con sustento en las siguientes alegaciones:

1.- Con relación a la nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación de la MPG, al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid, y por vulneración del principio de procedimiento, sostiene El Ayuntamiento de Madrid que las características de la alteración del PGOUM 97 que se acomete, tanto desde el punto de vista urbanístico como legislativo, justifican plenamente la elección del procedimiento tramitado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67.1, 68.1 y 69.1 LSCM, pues se proyecta sobre una superficie territorialmente limitada del término municipal de Madrid, que se corresponde con los suelos que integran el APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" y el APE 05.27 "Colonia Campamento", y no, por tanto, sobre la totalidad del suelo del término municipal.

Añade esta Administración demandada que, aunque la parte recurrente intenta justificar el procedimiento de revisión, partiendo del apartado tercero del citado artículo 68 LSCM, la alteración de los elementos de la ordenación estructurante que conlleva la MPG no cumplen la condición que recoge el citado artículo: que supongan modificación del modelo territorial adoptado, a la que también se refiere el artículo 154 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU) al distinguir entre revisión y modificación del Plan. Se cita la Sentencia del Tribunal Supremo 208/1988, de 22 de enero de 1988 (rec. 51/1983), donde se recoge la jurisprudencia sobre la distinción entre revisión y modificación de Planes, destacando que en la modificación se trata de corregir alguno o algunos de los elementos del plan permaneciendo la subsistencia de éste que no es sustituido por otro, si bien se hace ineludible adecuar la ordenación urbanística a las exigencias de la realidad, todo ello porque el urbanismo no es totalmente estático, sino dinámico y operativo.

Con arreglo a ello, concluye esta parte que el cambio de ordenación urbanística -que no de modelo territorial- tampoco es determinante para que se deba acometer una revisión de planeamiento. De manera que los cambios de las determinaciones estructurantes -como son, por ejemplo, de acuerdo con el artículo 35 de la LSCM, la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento, para cada uno, de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos, a los que se refiere la parte demandante- no implican la necesidad de revisar el Plan General.

Acudiendo al contenido de la Memoria General, afirma el Ayuntamiento demandado que la MPG no altera la clasificación del suelo, a excepción de una pequeña superficie de 6.323 m² por imperativo de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Figura 31 que se incluye en la Memoria, página 157, con la clasificación y categorización comparada en el planeamiento vigente y propuesto) pues el suelo sigue siendo urbano, con una categorización mayoritaria de suelo urbano no consolidado (SUNC).

Así, según refiere el Ayuntamiento, la Memoria de la MPG, tras exponer la situación de ordenación urbanística previa a la MPG, explica cómo se hacía necesario acometer la modificación de planeamiento, manteniéndose el modelo territorial del PGOUM 97 (apartado 19.2.2 de la MPG– página 300-), y recoge los aspectos sustantivos y procedimentales de la modificación de Plan General (apartado 2.2.2), así como la justificación urbanística y fundamentación legal del procedimiento de modificación elegido (apartado 2.2.3).

Finalmente, mantiene esta Administración demandada que se cumple también con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta del TRLSRU: la presente alteración del PGOUM97 ha de ser identificada como modificación y no como revisión, al no conllevar, tal y como se pone de manifiesto en la memoria, ni por sí misma ni en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20% de la población del término municipal de Madrid o de su superficie de suelo urbanizado, habiéndose considerado en la MPG como referencia un incremento de población potencial de 27.442 habitantes, derivado de la estimación de 10.474 nuevas viviendas y de 2,62 habitantes por vivienda, para una población de Madrid de 3,2 millones de habitantes.

Por lo demás, por lo que respecta a la valoración de la prueba pericial, pone el acento en que la perito de la parte actora doña Teresa Bonilla Lozano reconoció en el acto de ratificación de su informe pericial que resultaba procedente haber acudido a una modificación del Plan.

En lo que concierne al informe pericial de don Rafael Córdoba Hernández, señala esta parte que el perito no justifica sus afirmaciones sobre el cambio de modelo territorial que supuso la MPG, pues no explica en que consiste, limitándose a hacer afirmaciones acerca de los cambios en la movilidad (basándose en un informe de evaluación de los efectos de la MGP elaborado por ECOLOGISTAS como coautor que incluye el impacto de otras actuaciones como las cuatro torres ya existentes) y transportes por tren y el traslado de la actividad económica que no justifica.

Reprocha al perito que tampoco detalle que objetivos novedosos relacionados con el aumento de edificabilidad, cuya existencia afirma, implican un cambio en el modelo territorial, limitándose a señalar que es cuantitativamente muy importante.

Por último, aduce que el perito destaca que la MGP implicará importantes diferencias sociales entre el norte y el sur, pero no lo acredita, llegando a decir que hasta que no se produzcan no puede aseverarse que ocurran, al tiempo que indica como fuentes de información noticias de prensa.

2.- En relación con la alegada nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, manifiesta esta Administración demandada que el Acuerdo de Bases 2017 no constituía un convenio urbanístico de planeamiento, ni era un Acuerdo o pacto desde el punto de vista formal, ni tampoco era esa la intención, por cuanto se configuró como una reflexión inicial, un punto de partida teórico pendiente de análisis y verificación desde el punto de vista de la realidad territorial, las necesidades reales de la ciudad y los intereses generales en presencia.

Sostiene el Ayuntamiento de Madrid que, como se describe en la Memoria General de la MPG -apartado 3.2. página 97-, estas Bases de 2017 constituían, en principio, una propuesta abierta pendiente de su comprobación en función de la capacidad del territorio para acoger las cifras de edificabilidad teóricas planteadas, formando parte de la denominada Alternativa 2.

Añade que tampoco tuvieron reflejo fiel estas bases en la denominada Alternativa 3. Como explica la Memoria en su apartado 3.3 -pág. 99-, el conjunto de determinaciones estructurantes y pormenorizadas de las propuestas de ordenación antecedentes se conforman y materializan inicialmente conforme a los esquemas gráficos y descripciones que reproduce en su Figura 22 “Alternativa 3: Esquema de determinaciones estructurantes “Madrid Nuevo Norte”, septiembre 2017”. Y se explica que en esta etapa el proceso de trabajo se fue concretando a su vez en numerosas alternativas de ordenación que se fueron descartando en función de las prioridades que se consideraron desde el punto de vista estructurante y pormenorizado en relación con las variables urbanísticas afectadas. Se llama la atención sobre la representación gráfica que se hace, en la denominada Figura 25, del proceso de reelaboración de la propuesta de ordenación de estrategia Norte, con hasta ocho soluciones distintas para el ámbito -pagina 102 de la Memoria de la MPG-.

Además, señala esta demandada que, finalmente, como conclusión de la etapa de elaboración de alternativas, se conforma la Alternativa 4, que como queda expuesto en la Memoria, emana de un amplio proceso de debate con los diversos agentes implicados y que es objeto de desarrollo y concreción en la MPG.

De todo lo expuesto deduce esta parte que las Bases de 2017, no fueron más que el punto de partida en un proceso que, primero, exigía el análisis y la comprobación en función de la capacidad del territorio para acoger las cifras de edificabilidad teóricas planteadas, y tras ello, su concreción desde el punto de vista estructurante y pormenorizado en relación con las variables urbanísticas afectadas, hasta llegar a la propuesta final, tras un amplio proceso de debate con los agentes implicados.

En realidad, según refiere esta parte, exponiendo ese proceso, se constituyó una Mesa Técnica, concebida como órgano de coparticipación de las tres administraciones (local, autonómica y central), con presencia de la Sociedad DCN y la Junta de Compensación de Fuencarral-Malmea, y la puesta en marcha de un proceso abierto de participación, convocando al resto de propietarios, asociaciones y a los ciudadanos, tanto de los distritos de Chamartín y Fuencarral como del resto de Madrid. El punto de

partida fue las “Bases y Estrategias para la Formulación de una Alternativa de Ordenación en torno al desarrollo Norte de Madrid llamado “Madrid, Puerta Norte”, acordadas con anterioridad, y tras diversas reuniones se fijaron las “Bases para la Ordenación Urbanística del Área Estación de Chamartín-Sur de Calle 30/ Fuencarral-Norte de calle 30”, cuyo contenido se dio públicamente a conocer el 27 de julio de 2017, de manera conjunta por el Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid y DCN, bajo la rúbrica “Madrid Nuevo Norte”.

A través de esta exposición pública se informaba que el instrumento de planeamiento adecuado para articular la nueva propuesta de ordenación para el conjunto del Área sería una modificación de Plan General, afirmándose que previamente a la aprobación inicial y simultáneamente a la concreción de la misma, se desarrollaría un proceso específico de participación con las asociaciones ciudadanas articulado por el Ayuntamiento de Madrid, por lo que la propuesta de ordenación no estaba cerrada.

Y a partir de aquí se relacionaban en el documento las ideas clave que fundamentaban la adopción del nuevo modelo territorial, así como los parámetros desde los que estudiar la propuesta de Modificación de Plan General. Las expresiones utilizadas en el documento (“la MPG priorizará ...”, “la MPG asignará como preferente ...”, “como parámetros de referencia se partirá de los siguientes a concretar y perfeccionar en el marco de los trabajos de ordenación de los diferentes ámbitos ...”) pondrían en evidencia que la finalidad del documento no era otra que la de informar sobre unos determinados puntos de partida, que sólo podían concretarse tras el análisis y estudio necesario en el seno del procedimiento legal para la aprobación de la Modificación de Plan General, y tras el pronunciamiento de los órganos competentes en las distintas materias sectoriales.

De manera que, según relata el Ayuntamiento de Madrid, los trabajos se fueron concretando en distintas alternativas de ordenación, en función de las prioridades que se fueron considerando desde el punto de vista estructurante y pormenorizado en relación con las variables urbanísticas afectadas. De hecho, en el apartado 3 de la Memoria de Información de la Memoria General de la MPG se recogen las distintas alternativas identificadas en el marco del proceso de participación, presentadas de modo gradual hasta la alternativa finalmente reflejada en la MPG como la más conforme con el interés general.

Con arreglo a lo expuesto, deduce esta parte, que no estamos ante un Convenio de Planeamiento, por cuanto no se cumplen las condiciones recogidas en el artículo 245 de la LSCM, sino que estamos ante un documento no suscrito -por lo que no se derivan de él compromisos vinculantes- lo que pone de manifiesto su carácter informativo en el contexto de su presentación pública, con el fin de dar a conocer la voluntad política, en un marco de consenso, de poner en marcha este desarrollo urbanístico después de tantos años de paralización.

A continuación, el Ayuntamiento de Madrid analiza y comenta los diversos apartados del Acuerdo de Bases 2017, de forma individualizada, argumentando la ausencia de carácter de convenio urbanístico del mismo, y hace algunas consideraciones generales sobre el Protocolo General de Actuación que se resumen a continuación.

En lo que atañe al Protocolo General de Actuación (Anexo 20 del expediente administrativo e incorporado a los autos a requerimiento del Tribunal por Adif, como consecuencia de su proposición como medio de prueba por la parte actora: 4 MAS DOCUMENTAL), que considera la demandante que constituye también un Convenio de Planeamiento nulo, se resalta que con fecha 22 de abril de 2019 el Ayuntamiento de Madrid, junto con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. y la sociedad Distrito Castellana Norte S.A., suscribieron un Protocolo General de Actuación en los términos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con el fin de definir un marco general de colaboración en orden a garantizar la coordinación temporal y técnica de la ejecución de las actuaciones singulares previstas por la Modificación de Plan General.

El Protocolo suscrito, en la tesis del Ayuntamiento de Madrid, se limita a establecer el marco y la metodología para el desarrollo de una colaboración entre las instituciones y sujetos implicados, sometiéndose al régimen jurídico establecido por el artículo 47.1 de la citada Ley 40/2015. En virtud de dicho precepto y de la naturaleza del documento, el Protocolo no formalizaría ni concretaría ningún compromiso económico, sino que solamente manifestaría la intención de alcanzarlos en un marco de colaboración, señalándose expresamente en su Estipulación Séptima que, *“todos los compromisos e intenciones aquí plasmados deberán concretarse en uno o más convenios de desarrollo. Estos convenios de desarrollo se suscribirán, previa tramitación necesaria en su caso, entre las entidades intervinientes, con posterioridad a alcanzar el acuerdo sobre las diversas determinaciones que se adopten.”*

El citado Protocolo se suscribe entre las partes tras la aprobación inicial de la Modificación de Plan General -que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2018- por lo que, aun limitándose su contenido al señalado, tampoco pudo influir en la ordenación propuesta, no reuniendo por tanto ninguno de los requisitos de los Convenios de Planeamiento regulados en el artículo 245 de la LSCM, pues no genera obligaciones jurídicas exigibles a ninguna de las partes, en el planteamiento postulado por esta parte demandada.

Es más, precisa esta parte que la trascendencia de las actuaciones singulares previstas en la MPG que se proyectan sobre redes públicas -cuya materialización resulta imprescindible para garantizar la correcta viabilidad técnica del funcionamiento de la ordenación con el fin de asegurar el buen funcionamiento de los ámbitos que forman parte de la MPG- determinó que la MPG, además de identificarlas ya en la propuesta de ordenación sometida a aprobación inicial, estableciera como condición vinculante para el inicio de la ejecución del planeamiento, la definición previa de un marco de colaboración o instrumento que asegure, impulsado por el Ayuntamiento de Madrid, la ejecución coordinada temporal y técnicamente de dichas actuaciones (así consta en el apartado “2. Actos previos a la ejecución”, del documento de “Organización y gestión de la ejecución”, de la ordenación pormenorizada de cada uno de los ámbitos de la MPG).

Como paso previo y punto de partida de este marco de colaboración, con fecha 22 de abril de 2019 el Ayuntamiento de Madrid, junto con la entidad pública empresarial

Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. y la sociedad Distrito Castellana Norte S.A., suscribieron ese Protocolo General de Actuación, con el fin de definir un marco general de colaboración en orden a garantizar la coordinación temporal y técnica de la ejecución de las actuaciones singulares previstas por la Modificación de Plan General.

En consonancia con lo alegado, el Ayuntamiento de Madrid mantiene la inexistencia de Convenio de planeamiento alguno suscrito entre las Administraciones y el adjudicatario de los derechos urbanísticos de las entidades ferroviarias, así como la imposibilidad de considerar como tal ni el Protocolo General de Actuaciones suscrito el 22 de abril de 2019, dada su naturaleza jurídica y su objeto específico, según ha quedado señalado, ni tampoco las Bases para la Ordenación Urbanística del Área Estación de Chamartín-Sur de Calle 30/ Fuencarral-Norte de calle 30, por cuanto en las mismas se incluyen estrategias de intervención y criterios generales, que han necesitado de un proceso de estudio y análisis para poder incorporarse, en su caso, al documento de MPG.

Y ello porque, a su parecer, su finalidad era solo dar a conocer públicamente la voluntad política de impulsar el desarrollo de este ámbito de ordenación y el consenso entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid, el Ministerio de Fomento y la adjudicataria de la concesión sobre los terrenos de las Entidades Ferroviarias, en relación con el nuevo modelo urbano propuesto desde el gobierno municipal para el desarrollo de la operación urbanística denominada Madrid Nuevo Norte, al entenderse como el modelo de ordenación más idóneo para el interés general de la Ciudad de Madrid.

Todo lo cual resultaría acorde con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 del RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLSRU, según se aduce.

Además, destaca esta parte que el Acuerdo de Bases 2017 se encuentra sin suscribir por los intervinientes, no alcanzando ni tan siquiera el carácter de Protocolo General de Actuación, a que se refiere el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para diferenciarlo de los convenios.

En apoyo de sus conclusiones, cita la doctrina contenida en la STS de 21 de octubre de 2020, RC 6895/2018.

Por lo que respecta al informe pericial de la Sra. Bonilla, esta parte demandada pone de manifiesto que en el acto de ratificación de la perito, esta reconoció que tales bases no se cumplieron en cuanto al escenario temporal previsto que era muy optimista ni en lo relativo a la creación de 5 áreas de reparto, pues finalmente fueron tan solo cuatro.

También destaca que el convenio de colaboración de 20 de julio de 2021 “para la coordinación, financiación y ejecución de las actuaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos APE 05.27 “Colonia Campamento” y APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” – Operación urbanística Madrid Nuevo Norte” (suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid, ADIF, ADIF Alta Velocidad y Distrito Castellana Norte S.A)

que la perito considera resultado del cumplimiento de la Base 5 del Acuerdo de Bases 2017, es en verdad consecuencia directa del cumplimiento del condicionado A8 del Acuerdo de aprobación definitiva de la MPG impuesto por la Comunidad de Madrid, como se señala en su propia cláusula primera que establece el objeto y finalidad del mismo.

Añade que la obligación que asumía DCN en relación con el coste del cubrimiento de las vías, no surgía de la Base 16, como reconoce la perito, sino que era anterior, limitándose las Bases a recoger tal compromiso.

En general, sostiene esta parte que el análisis que hace el informe pericial de las bases, muchas de ellas comunes a cualquier otra ordenación urbanística y mera consecuencia de las previsiones legales, y su cumplimiento en la MPG, no contradice las consideraciones realizadas sobre el carácter divulgativo de aquellas.

3.- Sobre la nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS, al partir de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado, alega esta Administración demandada que el conjunto de los suelos afectados por la MPG, en ejecución y de conformidad con las determinaciones urbanísticas del PGOUM 85, estaban en disposición de alcanzar la condición plena de solares una vez ejecutados los planeamientos previstos por el mismo Plan [conforme se detalla en la Memoria de la MPG, en el PGOUM85 al norte de la C30 la superficie del actual APE 08.20 (que recoge el Polígono industrial de Malmea) estaba integrada por: (i) suelo urbano común (10.2º, 8.2º a); (ii) área de planeamiento remitido (PR 86 “Industrial de Fuencarral / Malmea”, ED 8-5 “Isla de Jamaica”, ED 8.12 “Industrial Nª Sª Valverde”)] y el conjunto del área estaría hoy ocupado en su totalidad por edificación, no sólo parcialmente.

El PGOU aprobado en 1997 interrumpe momentáneamente ese proceso de ejecución y consolidación del suelo, mediante el cambio de objetivos urbanos y territoriales para esas áreas remitiéndolas a otro planeamiento ulterior, pero en modo alguno procede a la desclasificación del suelo respecto de cómo estaba ya conceptualizado por el planeamiento antecedente.

Expone esta parte que la Memoria General de la MPG revisa y detalla de forma extensamente motivada la situación fáctica del suelo (pág. 71 y siguientes y cuadro relativo a la síntesis de la situación fáctica de los suelos de la MPG que se recoge en el apartado 19.1.3 de la Memoria) en el marco del texto legislativo actualmente vigente, TRLSRU, concluyendo que la totalidad del suelo se encuentra, entre las situaciones definidas en el art 21.3 del TRLSRU, en situación de suelo urbanizado.

Añade que la modificación opera, por tanto, sobre un tejido urbano existente, obsoleto, conformado por suelos ferroviarios e industriales, en el que los suelos vacantes de edificación e infraestructuras alcanzan a un 7,95%, constituyendo el conjunto de la propuesta que se realiza, de manera motivada, una operación de “transformación y reciclaje urbano”, sobre los que la MPG plantea una actuación de transformación urbanística de urbanización cuyo objeto es la reforma y renovación de la urbanización existente en los mismos, cumpliendo de esta forma con lo establecido tanto por la LSCM como por el TRLSRU.

En apoyo de su planteamiento, manifiesta que la posibilidad de la consideración, como ya hizo el PGOU97, como suelos urbanos en la categoría de no consolidados de suelos como los descritos (industriales, ferroviarios...) caracterizados por su empleo extensivo, además de su sustento en la legislación del suelo vigente tiene su apoyo en los pronunciamientos de los tribunales como la STS de 21 de marzo de 2014 (rec. 2330/2011) y STC 94/2014.

Por ello, el Ayuntamiento de Madrid, considera que ninguna duda puede haber de que todos los suelos de MADRID NUEVO NORTE recogidos en la MPG son, de acuerdo con las clases de suelo que establece la LSCM, urbanos no consolidados al estar sometidos por el planificador a operaciones sistemáticas de reurbanización, a los que en el propio planeamiento antecedente aprobado por la Comunidad de Madrid les ha reconocido la condición de urbano no consolidado desde el año 1997 a la vista de su situación urbanística, por lo que en ningún caso es posible degradar su clasificación jurídica para considerarlos como “urbanizables” como pretenden los demandantes.

Al respecto, expone que el ámbito de la MPG es un enorme espacio urbanizado, que debe considerarse como suelo urbano y como integrante de un área consolidada en dos terceras partes por las edificaciones e instalaciones a las que estaba destinado por el planeamiento entonces vigente, suelos industriales e instalaciones ferroviarias, dado que, dentro de este ámbito, se contaba con los servicios urbanísticos requeridos por el plan de 1985, siendo el Plan de 1997 el que propuso un cambio de objetivos y parámetros urbanísticos para el conjunto del área. Estas segundas circunstancias serían las que condujeron a su consideración como suelo urbano en la categoría de “no consolidado”, tal y como ha realizado el planeamiento de 1997, 2002 y 2020.

Asimismo, precisa esta Administración demandada que la MPG, tal y como se refiere en su Memoria (pág. 71 y siguientes y cuadro relativo a la síntesis de la situación fáctica de los suelos de la MPG que se recoge en el apartado 19.1.3 de la Memoria), no lleva a cabo alteración alguna de la clasificación del suelo afectado por los ámbitos delimitados (APR 05.10; APE 05.31; APE 08.20 y APE 08-21) respecto a la establecida en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 ni tampoco respecto del suelo contenido en su modificación del 2002 -con la única excepción de una reducida superficie de 6.323 m² afectada por la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares-. La MPG altera la categorización del suelo urbano de los suelos de la red ferroviaria y viaria (C-30/Nudo Norte y Nudo de Fuencarral) que no son objeto de transformación y que pasan a considerarse suelo urbano consolidado. También se incorpora alguna superficie de suelo urbano consolidado de borde con Las Tablas, que pasa a integrarse en el APE 08.21 con objeto de reorganizar e integrar su ordenación con la nueva propuesta.

Además, según refiere esta parte, en ninguno de los pronunciamientos judiciales en el ámbito de la MPG objeto de impugnación, se ha puesto en entredicho la clasificación del suelo como urbano. En este sentido, cita sentencias de esta Sala de 9 de junio de 2015 (rec. 1277/2011), y de 8 noviembre de 2015 (rec. 798/2011), confirmadas por el Tribunal Supremo mediante sentencias de 27 de enero de 2017 (rec. 2581/2015) y 28 de noviembre de 2015 (rec. 283/2014), respectivamente, que consideraban como suelo urbanizado los terrenos del ámbito.

Hace hincapié esta Administración en que la jurisprudencia sobre esta materia en sus Sentencias de 23 de septiembre de 2008 (Casación 4.731/2004) y de 17 de diciembre de 2009 (Casación 3992/2005), consideran constitucionalmente inaceptable que los propietarios de terrenos cuya consideración como urbanos había sido indubitada según un planeamiento anterior, queden nuevamente sujetos, por un cambio de planeamiento, a un nuevo régimen de deberes y cesiones, porque tal consecuencia no resulta respetuosa con la exigencia de que la distribución de derechos y deberes resulte justa y equitativa.

Por lo que respecta al informe pericial elaborado por la perito Dña. Norma Pérez Huerta, critica el hecho de que vuelva a reiterar las mismas afirmaciones recogidas en su demanda, pero sin aportar ningún dato más de lo ya expuesto en ella para corroborar las afirmaciones que hace. Y, destaca que, de la totalidad de suelo afectado por la MPG, únicamente, considera indebidamente clasificado el suelo correspondiente al AH 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos.

Concluye esta Administración demandada que realizar un análisis del suelo, fragmentado e individualizado, como hace la perito, no se ajusta a técnica urbanística alguna y no atiende a lo extensamente documentado y propuesto por la MPG. La modificación del Plan ha de valorarse, tal y como se plantea, para el conjunto del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" y APE 05.27 "Colonia Campamento" del PG97, que son objeto de la MPG.

Por último, recalca que, en el acto de ratificación del informe pericial, al ser preguntada la perito sobre la consideración del suelo en el que se ubica el Polígono de Malmea, ésta manifestara no haber estudiado el ámbito y desconocer el grado de urbanización.

4.- Acerca de la alegada nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito, opone esta Administración demandada que la MPG reduce la edificabilidad y no descalifica suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, motivo por el que de todos los aspectos referidos en el artículo 67.2 LSCM, el que se contemplaría en la MPG es la potencial descalificación de suelos que fueron públicos, descalificación que se reduce de forma significativa al excluir de la intervención hasta 775.203 m² de suelo destinados a vías públicas (Calle 30) y transporte ferroviario (Adif).

Por otro lado, sostiene que si bien al suelo urbano consolidado sí le resulta de aplicación el artículo 67.2 LSCM, las cesiones en el suelo urbano no consolidado se regirían por el artículo 36.6 de la misma (Sentencia de esta Sala y Sección de 15 de abril de 2011, PO 840/2010, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2014, RC 3745/2011).

A continuación, esta parte demandada señala que la Memoria de la MPG contiene un capítulo expresamente redactado para tratar el cumplimiento del artículo 67.2 en el capítulo 7 (página 187).

Por lo demás, afirma que los cálculos sobre la edificabilidad del ámbito que hace el perito para demostrar que se incumplen los índices de redes locales por cada 100 m²

edificables son erróneos, pues no se ajustan ni a la MPG ni a lo establecido en el artículo 36 LSCM.

5.- Frente a la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental, argumenta esta Administración demandada que la MPG recoge en el apartado 3 “Alternativas previas” de la Memoria Descriptiva y Justificativa las distintas alternativas identificadas en el marco del proceso de participación seguido durante los últimos años, y que ha permitido acceder de modo progresivo hasta la alternativa finalmente reflejada en el documento de modificación del planeamiento como la más conforme con el interés general. Añade que estas alternativas -4- y la Alternativa Cero se encuentran debidamente analizadas en el Anexo 18 “Evaluación Ambiental Estratégica”.

Aunque la parte recurrente afirma que no se ha considerado un modelo territorial alternativo, señala la Comunidad de Madrid que lo cierto es que no podía ser de otra forma, como se explica en la Memoria de la MPG -capítulo 6 de la Memoria de ordenación (pág. 142), pues una de las razones que motivan que se haya tramitado una modificación de plan general es que no hay un cambio de modelo territorial, dado que permanece vigente el modelo territorial del Plan general de 1997 con el cumplimiento de sus objetivos de implantar un nudo de comunicaciones constituido por el sistema general ferroviario de la estación de Chamartín y completar este territorio con usos residenciales y terciarios para solventar la brecha urbana.

A continuación, afirma que en el expediente constan todos los documentos e informes en materia medioambiental, que enumera, destacando algunas partes de la Memoria referentes a las alternativas.

Añade que el procedimiento ambiental concluyó con la publicación en el BOCM de 3/6/2019 de la resolución de 21 de mayo de la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, relativa a la Declaración Ambiental Estratégica de la MPG, en la que tampoco se establecieron prescripciones por el organismo de control.

A ello se une, según afirma, que en el informe de la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad de 20 de mayo de 2019 en su apartado 3.2 se pone de manifiesto que el expediente aporta las alternativas correspondientes, transcribiendo en parte su contenido.

Como conclusión de todo lo expuesto, sostiene esta Administración demandada que la MPG cumple con todo lo dispuesto en la LSCM y específicamente lo dispuesto en los artículos 20 y 26 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental en cuanto a la obligación de “identifica[r], describi[r] y evalúa[r] los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa, y la obligatoriedad de publicar, al tiempo de hacer público el plan o programa aprobado, las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas.

Esta parte somete a crítica el informe pericial de parte, realizado por el Perito D. Luis Suarez Carreño, y afirma que está plagado de contradicciones, destacándolas, mediante la comparación entre diversos pasajes de su informe.

6.- Frente a la alegación de indebida obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos afectados al dominio público ferroviario, el Ayuntamiento de Madrid afirma que el marco legislativo para el tratamiento de los terrenos patrimoniales de las distintas administraciones y la asignación de aprovechamientos urbanísticos está fijado en el artículo 190 bis LPAP y la Disposición Transitoria Sexta LSCM.

Añade esta parte que la legalidad del desdoblamiento del régimen jurídico del suelo-vuelo y subsuelo con independencia de su calificación pública o privada, está establecida en los artículos 23.1 último inciso y 26.1 TRLSRU.

Y que, puestos en relación estos preceptos con el artículo 18.1 TRLSRU, a efectos de distribución de beneficios y cargas y de otorgar a la Administración el pleno dominio libre de cargas de los terrenos destinados a viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones, así como el correspondiente al 10% de cesión, se entiende que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega.

La primera conclusión que extrae el Ayuntamiento de Madrid de las normas legales expresadas es que el derecho al aprovechamiento de los suelos patrimoniales de la administración, se asigna de una sola vez al conjunto de los suelos aportados dentro de la delimitación de un ámbito de ordenación, como ocurre con el resto de propiedades de otros titulares de suelo, en las mismas condiciones que ellos y con los mismos deberes, y no se otorga sobre la ficción de la solución técnica empleada en la ordenación finalista resultante (la losa).

En segundo lugar, sostiene que la técnica de la calificación superpuesta en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo de una denominada “unidad de suelo” es una posibilidad contemplada por el TRLSRU, al reconocerlas como parcelas independientes sin que tal técnica sea de aplicación única a los suelos públicos.

Por tanto, según señala esta parte demandada, dado que todos los suelos del ámbito, tanto los no ferroviarios como los ferroviarios que se incluyen, contribuyen instrumentalmente en igual forma a la producción de suelo urbanizado necesario para la efectividad de todas las dotaciones públicas y la implantación de los distintos usos urbanísticos, previstos para la ordenación de cada uno de los ámbitos y de la globalidad de este entorno urbano al sur y norte de Calle 30, todos se encuentran en las mismas condiciones para la atribución de aprovechamientos urbanísticos.

En consecuencia, conforme a tal razonamiento, tanto el espacio generado sobre la infraestructura ferroviaria titularidad de la Administración como el resto del suelo natural, permite materializar de forma indistinta las superficies de cesión para redes públicas obligatorias (viario, equipamiento, zonas verdes...) en los términos previstos por la ordenación y en atención a la edificabilidad prevista conforme a los estándares legales.

Por consiguiente, concluye el Ayuntamiento de Madrid que la propuesta contenida en la MPG se ajusta a lo dispuesto en la legislación del suelo en lo que se refiere a la atribución de aprovechamientos urbanísticos a los terrenos ferroviarios existentes y, específicamente, al artículo 26.5 TRLSRU.

Añade a tal conclusión que esta actuación urbanística se encuentra, además, avalada por sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (entre ellas, sentencia del TSJM de 8 de noviembre de 2013. rec. 798/2011) y por la Sentencia del Tribunal Supremo 5789/2015, de 25 de noviembre de 2015 (Recurso 283/2014).

Sobre la justificación de la inclusión de suelos ferroviarios en la MPG para la operación MNN, se recuerda por el Ayuntamiento de Madrid que los instrumentos que incorporan los suelos ferroviarios a un ámbito de ordenación remitido son el Plan General de 1997 y su modificación de 2002, los que ya habían recogido dentro de su delimitación la superficie de suelo de ferroviario objeto de este motivo de impugnación. Posteriormente, la MPG en los ámbitos del APR 08 03 y APE 05.27, propone el análisis y revisión de los objetivos y contenidos de los instrumentos antecedentes para perfilar los suelos ferroviarios que contribuyen instrumentalmente a consolidar los objetivos urbanos previstos y para la producción de suelo urbanizado necesario para la efectividad de todas las dotaciones públicas y la implantación de los distintos usos urbanísticos propuestos. Así, detalla la parte demandada que de los 3.356.196 m² de suelo de la totalidad del ámbito, 1.945.097m², es decir el 57,96% del total, constituirían suelos propiedad de Renfe/Adif y 93.983m², superficie de suelo correspondiente a la Calle 30 y su Nudo Norte (cuadro del Apartado 19.1.3: Situación fáctica de los suelos de la MPG: síntesis gráfica y cuantitativa de la situación de partida).

Conforme expone la parte demandada, sobre este conjunto de superficies de suelo, la MPG recoge en primer lugar la justificación de la exclusión de la parte de los suelos dotacionales (Memoria Descriptiva y Justificativa, apartados 4.1.2.1 a 4.1.2.5) que el PG97 y su modificación de 2002 había delimitado, procediendo así a una redelimitación significativa en atención a que entiende que no son necesarios para la ordenación del área. La superficie de suelo que finalmente es excluida de la intervención asciende a 775.203m² de suelo (Calle 30+Adif), lo que significa un 23% respecto del total del ámbito (3.356.196m²), suponiendo a su vez una reducción de la edificabilidad potencial de 720.269m² edificables, cuantificada con los índices del planeamiento antecedente.

Destaca esta parte que esta exclusión de 775.203 m² de suelo (suelos pertenecientes a Calle 30+Adif) supondría el 38% de los suelos dotacionales preexistentes si se calcula la proporción en relación a los suelos de titularidad de Renfe/Adif y Ayuntamiento (1.945.097m²+93.983m²=2.039.080), lo que supone una cifra realmente significativa.

Prosiguiendo con el examen de la MPG, señala esta parte que, una vez evaluados los suelos dotacionales que procede excluir de la nueva ordenación, motiva el mantenimiento de aquellos otros que quedan incluidos en la delimitación general de la MPG, suelos para los que diseña nuevos usos urbanos y que mayoritariamente van a

ser “liberados” tras la reconfiguración del Sistema Ferroviario, conforme a los planes del operador. De manera adicional, bajo un criterio netamente urbanístico y territorial, se mantienen aquellos otros que, aun conservando su necesaria vinculación al Sistema Ferroviario, son a la vez precisos para una intervención territorial que permita reconectar la trama urbana en superficie. Por eso, asevera la parte que para estos últimos suelos existe, por tanto, una doble demanda y objetivos urbanos y territoriales que es necesario y obligado coordinar.

Coincide esta parte con lo expuesto en la demanda, acerca de que es al sur de Calle 30, en el APE 05.31 “Centro de Negocios”, en donde se plantea una intervención más ajustada y de detalle sobre los suelos ferroviarios para permitir la convivencia de distintos usos urbanísticos sobre y bajo rasante (en el suelo y en el subsuelo, o en el suelo y el vuelo), pero ello se hace, precisa la parte demandada, a través de las soluciones que las técnicas constructivas y la legislación del suelo ponen a disposición de los urbanistas (en este ámbito, APE 05.31 también se produce un significativo cambio de uso de superficies de suelo y vuelo del sistema ferroviario con destino a espacios libres, equipamientos, viarios o, directamente, para la implantación de usos residenciales y terciarios).

Como conclusión, la parte demandada señala que la MPG motiva la decisión de, por una parte, excluir aquellos suelos ferroviarios y viarios que quedan fuera de toda acción urbanística (775.203 m²), y, por otra, de mantener incluidos aquellos otros que realmente son necesarios para la nueva ordenación, sin atender a criterios de titularidad de los suelos sino a criterios urbanísticos y de integración territorial.

Recapitulando, afirma el Ayuntamiento de Madrid que mediante todo lo expuesto en la Memoria y Planos de la MPG, se discrimina la superficie de la infraestructura ferroviaria que es necesaria para la nueva ordenación del área tanto sobre como bajo rasante y, como consecuencia de ello, ha de ser tenida en cuenta, conforme a la legislación vigente, para la asignación de aprovechamientos urbanísticos por los suelos ferroviarios. De forma consecuente, de conformidad con la legislación del suelo, su aprovechamiento correspondería a la Administración titular, aunque no se desafecte, según afirma.

En definitiva, según sostiene esta parte demandada, en la Memoria de la MPG se expresa cómo la Administración ferroviaria participa aportando a la actuación parte del suelo de su infraestructura sobre el que la MPG intervendría con una nueva ordenación de dos formas: en la primera, la MPG operaría con la transformación total del suelo tanto sobre como bajo rasante (o suelo y vuelo); en la segunda, la infraestructura se mantendría en el subsuelo (bajo rasante) y sobre su vuelo se dispondrían nuevos usos urbanísticos (viarios, zonas verdes, espacios libres...) necesarios para completar la ordenación territorial conforme a los objetivos planteados en la MPG.

Por consiguiente, a su parecer, a todos estos suelos les corresponden los derechos y deberes para participar en los beneficios y cargas en condiciones de igualdad con cualquier otro suelo de titularidad privada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 190 bis LPAP y en la Disposición Transitoria Sexta de la LSCM.

7.- Respecto a la alegada vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE, argumenta el Ayuntamiento de Madrid que este principio se vería conculcado en el caso de que la Modificación del Plan promoviese la reducción/disminución de superficie de su suelo con destino a zona verde y/o por ausencia de motivación en relación con el interés general de la posible propuesta. Pero, afirma, tales condiciones no se han producido en los contenidos y documentación de la MPG.

A continuación, transcribe diferentes partes, tanto de la Memoria General de la MPG como la Memoria específica del ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste”, en las que se describe la propuesta de ordenación.

Así, se refiere a la Memoria General de la MPG (Doc. 1994-1572, páginas 113 y 114, “4.2 SUELOS QUE SE INCLUYEN EN LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN POR SER NECESARIOS PARA LA MEJOR INTEGRACIÓN DE LA ORDENACIÓN CON EL ENTORNO”, y página 130, APE 08.21 “Las Tablas Oeste” para poner de relieve que la MPG pretendía mejorar las condiciones ambientales, de seguridad y de uso suelo de zona verde pública del UZI 0.08 “Las Tablas” situado junto a la calle Castillo de Candanchú. De modo que la MPG propone la reordenación de estos suelos y la compensación de las zonas verdes reajustadas por una superficie equivalente, igual destino funcional y urbanizada, localizado en su proximidad, al Norte, en el mismo borde urbano, de tal manera que en el ámbito de Las Tablas se mantienen inalteradas sus características, al tiempo que se resuelve el problema de calidad y funcionalidad de la zona verde existente, recomponiendo un sistema ambiental completo, accesible y seguro en todas sus partes.

También se refiere a la Memoria específica del ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste” (doc. 1915, página 2, “2.2. DESCRIPCIÓN DEL ENTORNO”, y páginas 20 y 21, “3.4.1. MEJORA DE LAS ZONAS VERDES DE LAS TABLAS”), destacando las características de la zona norte de Las Tablas que presenta, en algunos tramos, unas condiciones inadecuadas que impiden su uso, por topografía, accesibilidad o por quedar el espacio confinado a una franja estrecha entre la tapia y la acera del viario público. Y señalando que la cuña sur de la zona verde actual, con malas condiciones de uso y seguridad, será destinada a otros usos, equipamiento, áreas ajardinadas y terciario, compensándose la superficie afectada mediante la ordenación de un nuevo suelo de zona verde contigua por el norte.

Asimismo, se refiere a la Memoria específica del ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste” (doc. 1915, páginas 33, “3.7.3.1. Zonas Verdes o Espacios Libres Públicos Arbolados”), donde se describen las zonas verdes del ámbito del APE 08.21, y se afirma que la superficie afectada de estas zonas verdes se compensa en la ordenación con nuevo suelo equivalente, dispuesto con un sentido integral de ordenación, y se precisa que las zonas verdes incluidas en el ámbito tienen una superficie total de 91.162 m²s de los que de nueva calificación son 33.032 m²s, siendo el resto superficies de suelo existentes que se mantienen inalteradas y/o superficies que compensan suelos afectados, concluyendo que el total de nueva calificación supera ampliamente el mínimo requerido por ley como se justifica más adelante en el

cuadro resumen de justificación del cumplimiento de los deberes de cesión de suelo para redes públicas.

Por último, se completa lo expuesto por esta parte demandada con lo recogido en el apartado "3.7.3.5. Cumplimiento de la LSCM 9/2001", concretamente el cuadro resumen de justificación del cumplimiento de los deberes de cesión de suelo para redes públicas en relación con los requerimientos de estándares de la LSCM, concluyendo que la superficie total de zonas verdes asciende a 91.162m², suma de 58.130 m² preexistentes (parte de ellos localizados en taludes o espacios residuales inapropiados para la utilización como zona verde) y 33.032 m² de nueva creación para atender al cumplimiento del estándar del artículo 36.6 de la LSCM en relación a la nueva edificabilidad lucrativa propuesta para el área.

Por otro lado, manifiesta el Ayuntamiento de Madrid que, en las zonas afectadas por la reconfiguración de las zonas verdes, la posición y alineación que el Plan determina para la nueva edificación, preserva todos los árboles de alineación preexistentes al retranquearse, integrándose de esta manera todos los elementos vegetales dentro de la nueva ordenación, tal y como se refleja en las imágenes y transparencias que se reproducen en la contestación a la demanda.

Por todo lo expuesto, mantiene esta parte demandada que la MPG no vulnera ni conculca el principio de no regresión de las zonas verdes, por cuanto no disminuye su superficie sino que la aumenta en el área y motiva debidamente su reconfiguración en el marco de los criterios y objetivos para el área, en el sentido de establecer las reservas de suelo para redes públicas de forma integrada con los usos dotacionales del tejido urbano circundante y desarrollar la política municipal de vivienda, y rematar el borde urbano del barrio de Las Tablas con el ferrocarril, con objeto de superar la fractura urbana originada por la infraestructura ferroviaria.

8.- En relación con la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, considera el Ayuntamiento de Madrid que la construcción de toda la argumentación de la demandante se soporta sobre la reproducción de los textos de la documentación de la MPG correspondientes al Documento de Alcance y al Estudio Ambiental Estratégico, sin aportar nuevas pruebas que documenten las pretensiones del demandante en cuanto a la pretendida existencia de la vía pecuaria del Cordel de la Carretera de Miraflores, sobre la que los servicios jurídicos y técnicos de la Comunidad de Madrid han reiterado que desde el punto de vista legal, *"no se puede determinar su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas"*.

Tras exponer el marco legal sobre la materia que viene dado por el artículo 27.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid -aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero-, conforme al cual ésta tiene competencia, en el marco de la legislación básica del Estado, para el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de vías pecuarias; la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, por la que el Estado estableció el régimen jurídico de las vías pecuarias, ejerciendo la competencia que le atribuye el artículo 149.1.23 de la Constitución para dictar la legislación básica sobre esta materia; y la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, que preveía su ulterior desarrollo

reglamentario, constituido actualmente por el Decreto 7/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid-, afirma esta parte demandada que la competencia para la clasificación de las vías pecuarias le corresponde a la Comunidad de Madrid, que debe ejercerla de acuerdo con el procedimiento regulado al efecto (artículo 13 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid) y se exige la clasificación de la vía pecuaria para que sean de aplicación las reglas jurídicas de protección especial del dominio público.

Después de mostrar su conformidad con la transcripción de los informes que hace la recurrente, señala esta parte demandada que en la Declaración Ambiental Estratégica, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad, consta la referencia expresa al Informe de 11 de abril de 2019 emitido por el Área de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, que transcribe parcialmente, donde se pone de manifiesto que el *“Proyecto de Clasificación de las Vías Pecuarias del término municipal de Fuencarral, que incluía la vía pecuaria denominada “Cordel de la Carretera de Miraflores” nunca llegó a ser aprobado, ni tampoco publicado de forma oficial y, en consecuencia, desde el punto de vista legal, no se puede determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas”*.

Por ello, el Ayuntamiento de Madrid colige de las alegaciones expuestas que la MPG, en el marco de lo establecido por la legislación vigente, no tiene la obligación de reservar superficie de “suelo clasificado como no urbanizable de protección y recogerlo en la red supramunicipal”, pues no está confirmada la existencia de la vía pecuaria, cumpliéndose así, de forma rigurosa, la Ley 8/1998 de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (STS de 22 de marzo de 1990, número 2702/1990).

Por lo demás, sostiene que la colectividad y los intereses generales han sido debidamente defendidos tanto por el Ayuntamiento de Madrid como por la Comunidad de Madrid, al dar cabida dentro de la nueva propuesta de ordenación del área un itinerario con el que recuperar la memoria histórica de un paso del que no se tienen datos para “determinar su existencia, su anchura, su trazado y demás características físicas”.

Esta propuesta se refleja en la documentación de la MPG y se detalla en el informe de fecha 11 de abril de 2019, el Área de Vías Pecuarias, recogiendo en la Declaración Ambiental Estratégica de la forma siguiente, según la transcripción que hace esta parte del mismo.

Por todo lo expuesto, concluye esta parte que la parte demandante no aporta nuevas circunstancias que modifiquen y alteren de forma radical las ya tenidas en cuenta en el expediente para el tratamiento de las vías pecuarias contenidas en la MPG, y que por parte del Ayuntamiento en su tramitación ha dado cumplimiento a la legislación aplicable y a los informes emitidos por los órganos competentes en la materia, reservándose incluso un espacio en la ordenación del APE 08.20 para dar respuesta a los requerimientos formulados sobre el denominado Cordel de la carretera de Miraflores, a pesar de no estar clasificado legalmente como vía pecuaria.

QUINTO.- Alegaciones de ADIF y ADIF AV.

ADIF y ADIF AV se oponen a las pretensiones de la parte actora con sustento en las siguientes consideraciones:

1.- Con relación a la nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación de la MPG, al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid, y por vulneración del principio de procedimiento, sostiene esta parte codemandada que la MPG no afecta a la “totalidad del suelo del término municipal”, y no era necesario tramitar un procedimiento de revisión, sino uno de modificación, como así se ha hecho. Y ello, atendiendo al “mismo procedimiento seguido” para la aprobación del PGOU, máxime cuando, por no afectar a todo el municipio, no se altera el modelo territorial de la ciudad de Madrid en su conjunto, como se expone en la Memoria al abordar los aspectos sustantivos y procedimentales de la MPG

Argumenta esta parte que la actora no ha probado que la MPG afecte no sólo cuantitativamente –por razón de la superficie afectada-, sino también cualitativamente, a la configuración del suelo de todo el municipio.

En relación con las pruebas periciales, pone de relieve esta parte que las afirmaciones de la perito de la parte actora, doña Teresa Bonilla Lozano, confirman que resultaba procedente haber acudido a una modificación del Plan, y resta trascendencia al informe de don Rafael Córdoba Hernández, que al calificar las alteraciones que provoca la MPG en movilidad, redistribución de actividades económicas y diferencias sociales norte-sur, no distingue entre las derivadas realmente de la MPG y cuales procedían ya del PGOUM de 1997.

2.- En relación con la alegada nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, manifiesta esta parte codemandada que el Acuerdo de Bases 2017 no es un convenio urbanístico de planeamiento y que la intervención de un operador privado no deslegitima la potestad de planeamiento ni hace que esta sea ejercida de manera torticera, como se deduce de la doctrina contenida en la STS de 21 de octubre de 2020, (rec. 6895/2018), a lo que añade que no se ha justificado que la Administración actuara arbitrariamente o en contra del interés general.

Además, señala que el contenido material del documento de bases no se ha incorporado, sin más, a la MPG aquí recurrida, ni en su totalidad, pues algunas de sus previsiones no fueron finalmente incorporadas a dicha memoria.

Y, concluye que en el supuesto de que hipotéticamente se considerase que dicho documento de bases es un convenio de planeamiento, su nulidad no determinaría la nulidad de la MPG, puesto que son instrumentos jurídicos diferentes.

3.- Sobre la nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS, al partir de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado, alega esta parte codemandada que la MPG no realiza clasificación alguna del suelo ni altera la clasificación del suelo recogida en el PGOU97, que se encuentra en la situación básica de suelo urbanizado

4.- Acerca de la alegada nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito, opone esa parte codemandada que el artículo 67.2 LSCM no sería de aplicación al caso que nos ocupa, puesto que la MPG tiene por objeto los suelos que se encuentran en situación de urbano no consolidado y el precepto se refiere al suelo urbano consolidado.

Sin perjuicio de lo anterior, razona que el informe pericial de parte aportado con la finalidad de probar este supuesto desequilibrio, emitido por la Sra. Pérez Huerta, no consigue el propósito perseguido. Y ello porque incurre en diversas inconsistencias, como computar toda la superficie para realizar sus cálculos de edificabilidad en relación con la MPG, pero reduce los valores de la superficie señalada en las fichas cuando pretende calcular dicha edificabilidad en la situación anterior a la contemplada en la memoria. También incurre en error al excluir la superficie de la losa que cubrirá la playa de vías para el cálculo de la edificabilidad y de dotaciones.

Ello determina, a su parecer, que las premisas de las que parte el citado informe sean incorrectas, de ahí que no puedan tenerse en cuenta sus conclusiones, al ser erróneas y sesgadas.

5.- Frente a la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental, argumenta esta parte codemandada que no es preciso que las alternativas consideren modelos territoriales distintos y que la MPG se refiere a ellas en el apartado 3 ALTERNATIVAS PREVIAS, págs. 89 y ss. de la Memoria, como sucede en cada ámbito de ordenación, que transcribe en parte. De modo que, según sostiene, en el expediente se contiene una mención a las diversas alternativas contempladas y se motiva la razón por la que se elige la alternativa seleccionada, este motivo del recurso carece de fundamento.

Expone esta parte codemandada que existen al menos tres alternativas de desarrollo, que no pueden considerarse como versiones consecutivas de una misma opción, puesto que cada una de ellas presenta, respecto de las demás, diferenciaciones, como por ejemplo las relativas al número de áreas homogéneas, eliminación del polígono industrial de Malmea y de las cocheras de la EMT o la reducción de la edificabilidad. Las alternativas propuestas difieren en estos puntos, lo que le permite afirmar que estamos ante opciones distintas, con sustantividad propia que permite identificar y distinguir a cada alternativa del resto.

Con respecto a la prueba pericial, esta codemandada llama la atención sobre el hecho de que el perito Sr. Suarez afirme que, según sus cálculos, las diferencias entre las alternativas 2 y 4 estriban en una variación del porcentaje de edificabilidad del 10%, lo que, a su juicio, permitiría confirmar que no son actuaciones distintas, y al mismo tiempo manifieste que la determinación de tal porcentaje la ha realizado él de manera subjetiva, por lo que ningún valor se le puede dar a esta conclusión. Añade también que no existe norma que defina o estipule qué parámetros permiten elegir unas alternativas frente a otras, reconociendo así que estamos ante una materia donde resulta de aplicación el principio de discrecionalidad técnica de la Administración.

6.- Frente a la indebida obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, alega esta parte demandada que los terrenos afectados o destinados a un servicio público de competencia estatal – como puede ser el caso de los terrenos afectados por el sistema ferroviario- pueden ser objeto de aprovechamiento urbanístico, de los sectores en los que estén comprendidos, sin necesidad de que sean objeto de previa transformación ni de que hayan sido declarados innecesarios para la prestación del servicio público (artículos 190 y 190 bis LPAP), lo que relaciona con la previsión específica autonómica sobre la manera en que tiene que realizarse el cálculo de la edificabilidad en estos casos (disposición transitoria sexta LSCM).

Por lo tanto, concluye esta parte que los terrenos en los que está enclavado el sistema ferroviario sí que pueden generar aprovechamientos urbanísticos para su titular, ADIF y ADIF AV, sin necesidad de previa desafectación, a diferencia de lo que se sostiene por la parte demandante. En consecuencia, la asignación de aprovechamientos urbanísticos a los terrenos ferroviarios que ahora existen sería perfectamente legal.

Según afirma esta parte demandada esta tesis es sostenida por la SSTS de 29 de enero de 2010 (rec. 481/2006) y de 25 de noviembre de 2015 (rec. 283/2014).

7.- Respecto a la alegada vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE, ADIF y ADIF AV sostienen que se aumenta la superficie destinada a zonas verdes en este ámbito y se mejora la calidad de las mismas, como resulta de los apartados 3.4.1 y 3.7.3.1 de la Memoria del APE 08.21 aprobada, que transcribe, negando la infracción del principio mencionado.

8.- En relación con la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, consideran ADIF y ADIF AV que el cordel a que se refiere la parte actora, aunque exista, no ha sido calificado jurídicamente como vía pecuaria por la Comunidad de Madrid, quien, lógicamente, tampoco ha procedido al deslinde, que sería el acto que declararían la posesión y titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento, siendo este el momento cuando el cordel en cuestión podría ser considerado como bien de dominio público.

Esta parte manifiesta que la actora parte de unas premisas que no se ajustan a la realidad, puesto que las consecuencias que pretende sólo serían posibles de haberse producido la clasificación del cordel como vía pecuaria.

Dicho lo anterior, y aunque el citado cordel no está considerado como vía pecuaria, desconociéndose por tanto su anchura y demás características físicas, recalca la parte codemandada que la MPG sí que lo ha tenido en cuenta, remitiéndose al Informe del Área de Vías Pecuarias de 11 de abril de 2019, sin perjuicio de que no le haya conferido la protección propia de los bienes de dominio público, porque el cordel no tiene tal condición.

Por lo tanto, concluye que la MPG no ha vulnerado precepto alguno en la medida en que el cordel que se cita por la actora no tiene la condición de vía pecuaria, al no haber sido clasificado como tal por la Administración competente.

SEXTO.- Alegaciones de DISTRITO CASTELLANA NORTE, S.A.

DISTRITO CASTELLANA NORTE, S.A., se opone a las pretensiones de la parte actora con sustento en las siguientes consideraciones:

1.- Con relación a la nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación de la MPG, al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid, y por vulneración del principio de procedimiento, sostiene DCN que desde una perspectiva sustantiva, la alteración de las determinaciones de ordenación operadas por la MPG con respecto a las vigentes ha de ser calificada necesariamente como modificación y no como revisión del PGOU97, pues solo modifica la ordenación vigente de un espacio territorial limitado del municipio y no se pretende un ejercicio ex novo de la potestad de planeamiento para alterar el modelo del conjunto del término municipal.

Sustenta esta afirmación en que la alteración de determinaciones estructurantes contenidas tanto en el PG 1997 (para el APE 05.27) como en su MPG 2002 (para el APR 08.03) afectan necesariamente al modelo de ocupación del suelo conforme a la propia definición legal de estas determinaciones (art. 35.1 LSCM), pero de un ámbito territorial muy reducido teniendo en cuenta la dimensión global del territorio municipal (esencialmente, la superficie de los antiguos ámbitos APR 08.03 y APE 05.27), que no afecta, a pesar de la relevancia de la actuación, al modelo territorial del conjunto del municipio.

A tal consideración añade que estas alteraciones no renuncian a uno de los objetivos esenciales del PGOU1997 -y de su posterior modificación del año 2002- como es la articulación de una actuación de regeneración urbana que permitiera la integración del ferrocarril en la ciudad y, con ello, la conectividad entre barrios separados históricamente por la infraestructura ferroviaria.

La parte codemandada, recuerda que la LSCM (artículos 68 y 69) determina que las alteraciones del planeamiento deberán articularse a través de una revisión cuando, además de afectar a determinaciones de ordenación estructurante, supongan una modificación del modelo territorial adoptado con respecto a la totalidad del municipio. Este segundo requisito no concurriría, a su parecer, en este caso.

Frente al argumento consistente en que la ejecución de un túnel que permitirá unir todas las líneas alta velocidad en una única red, conectada de norte a sur y de este a oeste de la Península, es una actuación que supone una alteración con respecto al PGOU97 del modelo territorial de todo el municipio, opone DCN que el túnel ferroviario (la estación, etc.) es una actuación con contenido y alcance sectorial que no responde a un cambio del modelo urbano de la ciudad de Madrid y no surge ahora ex novo con la MPG, sino que ya se contemplaba en la ordenación originaria del PGOU97 (integración de la infraestructura ferroviaria en la ciudad, con la construcción de una nueva estación intermodal), sin que se acredite que se haya producido una alteración significativa con respecto a lo previsto en el planeamiento precedente. Y todo ello, al margen de que su definición o alteración sea competencia de la Administración ferroviaria estatal, no siendo una actuación decidida por el planificador urbanístico, sin perjuicio de que, en lo que afecta al ámbito territorial concretamente

afectado, aquél deba adaptar puntualmente la ordenación urbanística por verse afectada por una competencia estatal prevalente. A ello se añade que el único túnel que prevé la MPG es el Tres Olivos, y que aquel túnel norte-sur no resulta de la MPG.

Frente al argumento que se refiere a la trascendencia territorial y social de la MPG y aspectos concretos como la incorporación de vivienda protegida e incrementos de redes públicas, se alega por DCN que la trascendencia territorial y social de la operación de regeneración que se articula ahora con la MPG ya la tenía, en esencia, el PGOU97 y la posterior MPG 2002, pues los objetivos de regeneración y rehabilitación urbana, de cosido urbano para cerrar la cicatriz generada por la infraestructura viaria en el tejido urbano y, en definitiva, de integración de las infraestructuras ferroviarias en la ciudad se mantienen intactos. Esta actuación, en sus líneas estructurales, ya estaba contemplada por el PGOU97. Aunque se introducen modificaciones (en el año 2002 y ahora con la MPG) no se alteran objetivos primarios, excepción hecha de la prolongación de la Castellana.

Por tanto, sin renunciar al fin global de esta actuación de regeneración urbana, la MPG redefine el diseño de su ámbito espacial, según refiere esta parte codemandada.

A todo ello, añade DCN que se mantiene también esencialmente la clasificación del suelo preexistente, salvo por una ligera reducción de superficie -6.323 m²- que pasa a clasificarse como suelo no urbanizable de especial protección por estar inserta en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

Y, reconoce la codemandada que se altera, con respecto a la ordenación anterior, la categorización de parte del suelo urbano no consolidado que pasa a consolidado, que se corresponde con suelos de redes públicas ya obtenidas sobre las que no hay necesidad de transformación (red pública de transporte ferroviario (ST-TF) y de la red de infraestructuras de comunicaciones. Calle 30. Nudo Norte y Nudo Fuencarral

Con respecto a la redelimitación del suelo urbano no consolidado, precisa esta parte que se delimitan cuatro nuevas áreas homogéneas que precisan de determinaciones estructurantes, reduciéndose respecto de la ordenación urbanística anterior la edificabilidad (3.377.582 m² frente a 2.657.313 m²), el número de viviendas –uso residencial- (1.735.541 m² frente a 1.048.535 m²) y, por tanto, la población potencial, y paralelamente la MPG no entraña un incremento significativo, como pretende hacer ver la parte recurrente, con respecto a la edificabilidad para actividades económicas comparado con la ordenación preexistente, pues el incremento no llega al 5% (1.533.041 m² frente a 1.608.778 m²).

En relación con las redes públicas, afirma la codemandada que no son correctos los datos que aporta la parte recurrente sobre las redes generales que, según él, se verían incrementadas de 566.654 m² a 1.349.612,59 m².

Con relación al porcentaje de vivienda protegida -al que también alude la recurrente para tratar de mostrar la relevancia de los cambios introducidos por la MPG con respecto a la ordenación precedente-, puntualiza esta parte codemandada que el planeamiento general precedente no señalaba un número de viviendas para los ámbitos de actuación, ni establecía una reserva mínima de vivienda en régimen de

protección. Sin embargo, la MPG prevé una superficie edificable destinada a viviendas de protección de 217.918 m², lo que representa con respecto a la edificabilidad total residencial un 20,78%.

Frente el argumento relativo a la modificación del modelo territorial adoptado que implican la movilidad generada y el impacto en la distribución espacial de las actividades económicas, se alega por esta parte que la demanda no identifica en qué medida los datos de movilidad que emplea (refiere un 23% de incremento del número total de viajes que se realizan en el conjunto de accesos a la ciudad de Madrid) son el resultado de la nueva ordenación o, si -como parece lógico- son reiteración exacta o aproximada de los que correspondían a la precedente. Si bien, opina DCN, lo previsible sería que se redujeran las previsiones de movilidad si se tiene en cuenta que la nueva ordenación supone una reducción de la edificabilidad, del número de viviendas y, también, una apuesta clara por el transporte público frente al privado.

Además, recalca la parte codemandada que no se justifica en la demanda que se haya producido una variación sustancial con respecto a la ordenación precedente cuya magnitud, de un modo que no se justifica, supusiera una alteración del modelo territorial de ordenación del municipio.

Entrando en el examen de los datos empleados por la parte actora para alcanzar las conclusiones que expone en la demanda, afirma DCN que no son correctos si se acude al documento que forma parte de la MPG, en el que se lleva a cabo el Estudio de Tráfico y Movilidad (Anexo 10). En sus apartados 4.3 y 6.2 se recogen los viajes generados y atraídos por la MPG, siendo la estimación total de viajes de 253.974 (generados y atraídos) incluyendo también los trayectos a pie y otros (no los más de 500.000 aducidos por la parte actora con sustento, según dice, en el propio expediente administrativo).

No obstante, insiste la parte en que ese número de viajes no sería en ningún caso un incremento neto resultado de la MPG con respecto a las previsiones de viajes del planeamiento precedente, sino que representaría el total.

En relación con la distribución espacial de las actividades económicas, con independencia de que uno de los objetivos del PGOUM 1997 fue generar un espacio terciario en esta zona para evitar la presión sobre el centro de la ciudad, concebida como una Nueva Centralidad Periférica en la Corona Norte para conseguir el reequilibrio territorial en el conjunto urbano y disminuir la presión de tercerización en el Centro Histórico, según expone la parte codemandada, no se justifica por qué la nueva edificabilidad terciaria y su ubicación suponen una alteración del modelo territorial del municipio de Madrid, comparado con el definido con el planeamiento precedente y, además, los datos que emplea la recurrente son erróneos. De modo que no acredita el impacto en el mercado de oficinas ni cómo los efectos de ese impacto tienen incidencia en el modelo territorial ni por qué los son resultado exclusivo de esta MPG y no resultaban ya de la ordenación precedente.

Según se deduce de la Memoria (cuadro del APE 05.31) y de la Ficha de desarrollo del APR 05.10, señala esta parte, la edificabilidad prevista al sur de la calle 30 (donde se delimita el APE 05.31 "Centro de Negocios" y el APR 05.10) destinada a uso

Terciario Oficinas es de $987.000 + 180.000 = 1.167.000$ m²e (1,17 millones de m²e), por debajo de la edificabilidad indicada por la parte recurrente (1,35 millones de m² construidos de oficinas), exactamente 183.000 m²e menos.

Además, reprocha a la demandante que carece de rigor la alusión a la tasa de desocupación de las oficinas “prime” (alta calidad, representativas) en Madrid, que sitúa la demanda en aproximadamente el 10% de los m² construidos (vacíos y disponibles), no citando la fuente de dicho dato. De hecho, tomando como referencia los informes sobre el particular de la Memoria (Anexo 2. Estudio del Sector Terciario. Informes de las empresas inmobiliarias ubicadas en Madrid como son Aguirre Newman, BNP Paribas, CBRE, Cushman & Wakefield, Jones Lang Lasalle (JLL), Knight Frank y Savills), se concluiría, en su opinión, la escasez de oficina en el CBD (Centro de Negocios), principalmente en el caso de edificios categoría “A”, que la parte recurrente identifica como “prime”, con una disponibilidad de sólo del 4,8%, dato que dista bastante del 10% indicado por la parte recurrente.

Por tanto, la afirmación de que no habrá nueva demanda, y que se producirá una relocalización de oficinas en otros puntos, es una afirmación gratuita sin ningún tipo de estudio que lo avale, en la tesis de DCN.

Por lo que respecta a la valoración de las pruebas periciales, con independencia de afirmar la falta de objetividad e imparcialidad de tres de los peritos de la parte actora (todos salvo la Sra. Bonilla) por tratarse, a su parecer, de miembros de Ecologistas en Acción, por lo que fueron objeto de tacha, se afirma por la parte codemandada lo siguiente:

A) En relación con el informe del Sr. Córdoba, critica que se funde en el “Informe Evaluación de los efectos de la propuesta Madrid Nuevo Norte (APR 08.03 Prolongación de la Castellana) en las infraestructuras de transporte del área metropolitana de Madrid”, del que es coautora Ecologistas en Acción junto con el Instituto DM, lo que priva de objetividad el informe pericial. Y ello con independencia de que tal informe sea de 2019, por lo que no utiliza los datos de la MPG, sino de la propuesta presentada en 2017.

Además, señala que el Informe adolece de un vicio metodológico esencial: no compara la ordenación de la MPG con la ordenación preexistente por lo que atribuye a la MPG impactos y desequilibrios que no proceden de la MPG sino de la ordenación previa, por lo que no puede servir como prueba de que las alteraciones imputables a la MPG modifican el modelo territorial del municipio.

En cuanto a la supuesta redistribución de las actividades económicas, el Informe se basa en las valoraciones de la consultora COLLERS sobre el uso de oficinas (página 32 del Informe) que son de 20 de octubre de 2016, muy anteriores a la MPG.. Además, el perito no tiene en cuenta que el uso de oficinas que prevé la MPG, se encuentra dentro de la horquilla prevista en la ficha del APR 08.03 conforme a la ordenación anterior.

B) Respecto del Informe de la Sra. Bonilla se destaca que concluye que el procedimiento de modificación era el idóneo, el “más normal” para llevar a cabo la MPG en vista de las actuaciones pretendidas.

2.- En relación con la alegada nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, manifiesta DCN que no ha existido ningún convenio de planeamiento, ni tampoco acuerdos aislados, dirigidos a subvertir el interés general en beneficio de los intereses privados de esta mercantil. Y, si se admitiese a efectos dialécticos su existencia, las recurrentes no habrían acreditado que la ordenación aprobada fuera contraria al interés general. Ello requerirá acreditar la existencia de desviación de poder, lo que conlleva la necesidad de probar que las determinaciones de ordenación finalmente incorporadas a la MPG son contrarias al interés general, según sostiene.

Al respecto, relata esta parte codemandada que el Ayuntamiento decidió abrir un proceso participativo, de discusión abierta, así como un proceso de interlocución directa y abierto con determinados actores que objetivamente eran imprescindibles para la resolución de los problemas urbanísticos de ese espacio de oportunidad: el Ministerio de Fomento (ADIF y RENFE) y la sociedad Desarrollo Urbanístico Chamartín (DUCH), actualmente denominada Distrito Castellana Norte (DCN), en tanto que promotora privada del Plan Parcial y concesionaria de los derechos de la Administración ferroviaria, que se resume en la resolución del Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística de inicio de las actuaciones pertinentes para proceder a la elaboración y tramitación de la MPG de 25 de abril de 2018.

Razona que, resultando evidente la necesidad de colaboración y coordinación entre la Administración municipal y la Administración ferroviaria, al encontrarse afectadas infraestructuras y equipamientos ferroviarios, ex Disposición Adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (impone a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en al ejercicio de sus actuaciones de planificación) y artículo 7.2 de la Ley del Sector Ferroviario (impedía al planificador urbanístico incluir determinaciones que impidieran o perturbaran el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias), la participación de DCN se justifica por su involucración y participación en esta actuación urbanística desde sus orígenes, en calidad concesionario de la Administración ferroviaria, para la implementación de una solución urbanística que se revelaba necesaria desde hace muchos años para este espacio de la ciudad.

De modo que, a su parecer, el hecho de que la Administración ejercite sus potestades con miras al interés general urbanístico no empece para que a la vez busque la conciliación de aquél con los intereses cuya tutela tienen encomendadas otras Administraciones (principios de cooperación y coordinación) y con el de los particulares, sobre todo con respecto a aquéllas y aquéllos que, por su especial relevancia para la solución del problema, sean vistos como actores necesarios llamados a ser parte en la solución.

En todo caso, afirma DCN que la existencia de un convenio urbanístico de planeamiento no determina *per se* la nulidad del instrumento de planeamiento aprobado, pues sería necesario acreditar que el instrumento de planeamiento no respeta los presupuestos que justifican el ejercicio de la potestad de planeamiento: la satisfacción del interés general (Sentencia de esta Sala de 17 de febrero de 2017, rec. 705/2010, relativa a la Modificación del PG 1997, en el ámbito “MahouVicente Calderón” y STS de 21 de octubre de 2020, rec. 6895/2018).

Por último, precisa frente a la parte recurrente que esta no acredita que la MPG se aleje de los intereses generales y no ofrece argumentos que, con un mínimo de rigor, sirvan para acreditar que la ordenación ha sido aprobada al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir.

Es más, asevera la codemandada que ha quedado acreditado todo lo contrario: la ordenación cuenta con una motivación extensa y detallada que justifica las determinaciones de aprobadas y la vinculación de las mismas a la consecución del interés general.

Por lo que respecta al informe pericial de la Sr. Bonilla, la codemandada lo critica, destacando aquellos aspectos de las Bases que no se incorporaron a la MPG, las que son solo plasmación de criterios ya existentes en la ordenación anterior o de criterios legales de obligada observancia, y aquellas otras redactadas de una manera amplia y abierta, que cualquiera que hubiera sido el contenido de la MPG sería compatible con ellas.

3.- Sobre la nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS, al partir de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado, esta parte codemandada hace dos consideraciones generales para desvirtuar la impugnación.

En primer lugar, afirma que la clasificación del suelo no es una determinación propia de la MPG que pueda ser objeto de impugnación -delimita nuevas áreas homogéneas sobre un suelo ya clasificado como urbano por el planeamiento precedente (salvo por una superficie residual que se clasifica como suelo no urbanizable de especial protección).

Y ello sería así porque la MPG “opera” su nueva ordenación sobre la clase de suelo urbano reconocida y establecida por el PGOU97 (que mantuvo a su vez la clasificación del suelo como urbano del Plan General de 1985) y redefine la superficie de suelo urbano sujeta a un actuación de reforma o renovación de la urbanización, excluyendo aquélla que no es objeto de transformación (suelo que pasa a tener, por Ley, el carácter de suelo urbano consolidado, afectando a su categorización, no a su clasificación, ex artículo 69.2 LSCM).

De modo que la ahora reducida superficie de suelo urbano no consolidado es objeto de división en cuatro diferentes áreas homogéneas/ámbitos de actuación con respecto a los cuales se definen las determinaciones estructurantes (usos globales, coeficientes de edificabilidad, etc.) y las determinaciones de ordenación pormenorizada (con respecto a 3 de los 4 ámbitos de actuación).

Más aún, según señala esta parte codemandada, en el apartado 6.2. de la Memoria General se muestra como la clasificación del suelo solo se ve alterada en 6.323 m² al ser una superficie perteneciente al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares que se clasifica como no urbanizable.

En este particular, frente a las afirmaciones de la perito Sra. Pérez, al exigir que la MPG reconsidere la clasificación del suelo, señala que no cabe reproche a la MPG por mantener la clasificación del suelo como urbano, tal y como estaba previsto en el PGOU97 y su modificación del año 2013 (que a su vez revisaba parcialmente el PG 85) pues no estaba obligada legalmente a modificar la clasificación del suelo.

En segundo lugar, afirma que el suelo del APE 08.20 está correctamente clasificado como urbano.

En relación con tal cuestión, recuerda que la parte recurrente alude a la situación de urbanización del APE 08.20 para tratar de concluir que el suelo no es urbano, troceando el suelo urbano para identificar espacios sin urbanización o sin estar consolidados por la edificación. Pero considera este planteamiento erróneo puesto que el análisis sobre la situación del suelo (análisis que se hizo en el PGOU97 al clasificar el suelo como urbano y, antes, el PG de 1985) habrá de hacerse con respecto a la extensión superficial que se clasifica como tal (la superficie integrada en el APR 08.03 y el APE 05.27), y no con respecto a las áreas homogéneas, pues la clasificación del suelo no se produce por áreas homogéneas, sino que una vez clasificado el suelo, el urbano, se divide en áreas homogéneas conforme a los criterios establecidos en el artículo 37.1, 42.1c y 42.6 LSCM.

También sostiene que es errónea la metodología seguida por la recurrente para considerar que parte del suelo del ámbito está vacante, no cumpliendo con ninguno de los requisitos del art. 14 LSCM para ser considerados urbanos, pues no excluye suelos ocupados por instalaciones y/o construcciones ferroviarias, para calcular el suelo ocupado por la edificación/construcción, no atiende a la superficie total descontando todos aquellos suelos sobre los que no se pueden construir o edificar (viales, zonas verdes) y para el cómputo de la superficie ocupada cuantifica solo la huella de la edificación no, como indica la legislación, el suelo apto para edificar que está ocupado en atención a la unidad mínima de suelo apta para edificar (parcelas).

Además, según refiere esta codemandada, como se expone en el Apartado 19 de la Memoria General de la MPG que justifica la situación fáctica de los suelos -urbanizados- y, con ella, su clasificación como urbanos, los suelos objeto de la MPG son urbanos por lo menos desde el año 1985. El PGOU97 incluyó los citados suelos, además de los suelos correspondientes a sistemas generales, dentro del ámbito de ordenación del APR.08.03, con una clasificación de suelo urbano y la MPG 2002 mantuvo inalterada la clasificación del suelo como suelo urbano no consolidado. Añade que ahora, la MPG, además de los suelos correspondientes al APR 08.30 "Prolongación de la Castellana" y APE 05.27 "Colonia Campamento", incluye en su delimitación suelos urbanos consolidados correspondientes a infraestructuras existentes y a suelos originalmente incluidos en el PAU-II.2 UZI 07.0.07 de Montecarmelo y en el UZI.0.08 Las Tablas.

En síntesis, concluye DCN que la MPG justifica, primero, su inclusión dentro de la malla urbana y, después, la situación de consolidación de la urbanización/edificación de los suelos (pág. 286 Memoria General).

Y apoya tal conclusión en el hecho de que así lo habría reconocido esta Sala en sus sentencias de 9 de junio de 2015 (rec. 1277/2011) y de 8 de junio de 2017 (rec. 1276/2011).

La MPG operaría, por tanto, sobre un tejido urbano existente, obsoleto, conformado principalmente por suelos ferroviarios e industriales sobre el que tiene lugar una operación global de “transformación y reciclaje urbano” que persigue la creación de una nueva centralidad urbana que dará solución a la integración de su entorno y al crecimiento de la ciudad.

Con respecto al Informe de la Sra. Pérez, tras exponer que analiza esta cuestión en su apartado II (págs. 5 a 8) y que cuestiona la clasificación de un espacio determinado del ámbito territorial de la MPG, el coincidente con el actual APE 08.20 (pág. 5 del Informe) –no lo hace respecto de los suelos de los APE 05.31, APR 05.10 y el APE 08.21-, critica la codemandada que este planteamiento metodológico no sea jurídica ni técnicamente admisible: la clasificación del suelo no se produce por áreas homogéneas, sino que una vez clasificado el suelo, el urbano se divide en áreas homogéneas conforme a los criterios establecidos en el artículo 37.1 LSCM. La delimitación de las áreas homogéneas es una determinación de ordenación que se establece sobre suelos que previamente se han clasificado como urbanos.

En todo caso, precisa, en sentido crítico también, que en el informe pericial no se proceda a una valoración detallada de todo el suelo objeto del ese ámbito APE 08.20 ni se haya analizado la situación de la urbanización para determinar su clasificación correcta con arreglo a su situación fáctica.

Además, el informe sería, a su parecer, incompleto porque solo considera el criterio de consolidación por la edificación, sin analizar si pudieran existir suelos ya urbanizados e incluso recepcionados en los términos previstos en el artículo 14 LSCM, como reconoció la perito en el acto de ratificación (por ejemplo: el Polígono de Malmea es suelo urbanizado fruto de la ejecución de un PERI y recepcionado el 5 de octubre de 1995).

4.- Acerca de la alegada nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito, opone esta parte codemandada que el artículo 67.2 LSCM no resulta de aplicación cuando se trata de suelo urbano no consolidado. En esos casos, los estándares de redes locales son los previstos en el artículo 36.6 LSCM.

Así lo viene interpretando una línea jurisprudencial uniforme del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, validada por el Tribunal Supremo (STS de 26 de febrero de 2014); confirmatoria de la precedente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de abril de 2011, rec. 840/2010, y la más reciente también de este último de 17 de julio de 2018, según afirma.

En coherencia con tal jurisprudencia, indica DCN, se expresa la Memoria de la MPG (pág. 188), declarando que en materia de redes la MPG ha de quedar sujeta, como en efecto lo hace, a las exigencias legales derivadas del artículo 36.6 del mismo cuerpo legal, no al artículo 67.2 LSCM.

A ello añade esta parte codemandada que la exigencia de mantenimiento de la proporcionalidad señalada en tal precepto no sería de obligado cumplimiento en aquellos casos en los que, como ocurre con la MPG, se modifican determinaciones de ordenación de unos suelos urbanos no consolidados que no han sido implementadas.

En todo caso, precisa esta parte que, considerando los datos de la Memoria General, particularmente del punto 6 y los cuadros en las páginas 169 y 172, se observa que en cualquier escenario la MPG no reduce el estándar de zonas verdes en relación con la superficie edificable

Por último, sostiene que tampoco puede acogerse la argumentación de la parte recurrente referente a la necesidad de mantener la cifra de redes locales de zonas verdes en términos absolutos, según lo que se determina en la ficha del APR 08.03, en aplicación del artículo 3.2.13 de las Normas Urbanísticas del Plan General que regula el Régimen urbanístico de las APR, pues las cifras mínimas de cesión previstas en las fichas deberá ser respetada por el planeamiento de desarrollo, pero no se impone como límite a posibles modificaciones de planeamiento general.

5.- Frente a la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental, argumenta esta parte codemandada que, de acuerdo con el artículo 43.a) LSCM, corresponde a la Memoria de los instrumentos de planeamiento general la expresión de las alternativas valoradas en el proceso de toma de decisión de la finalmente elegida, lo cual queda igualmente recogido en el artículo 38 del Reglamento de Planeamiento, al decir que en la misma se “analizarán las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido”.

Esta parte expone, a continuación, como las alternativas a considerar se encontrarían condicionadas por las siguientes consideraciones:

- el hecho de que nos encontramos ante una modificación del planeamiento –no revisión- por lo que las alternativas han de tener un alcance propio de la modificación, más limitado –no pueden suponer una modificación del modelo territorial adoptado para el término municipal (art. 68.3 LSCM)- y ser coherente con los objetivos propuestos.

- Todas las opciones se ven constreñidas por las afecciones y servidumbres derivadas de las diferentes infraestructuras existentes, que limitan las posibles opciones y variables de ordenación.

- La MPG es el resultado del replanteamiento y reformulación de la ordenación vigente hasta entonces, al servicio de la consecución de nuevos objetivos pero que mantiene otros que se consideran primarios: regeneración urbana (ya recogido en el Plan General de 1997) como operación estructurante que persigue como objetivo esencial, el de establecer una Nueva Centralidad Periférica en la Corona Norte para conseguir

el reequilibrio territorial en el conjunto urbano y disminuir la presión de terciarización en el Centro Histórico, descartándose en la MPG uno de los principales objetivos establecidos por el planeamiento anteriormente vigente para el APR 08.03: *“Prolongar el Paseo de la Castellana, entre la M-30 y la M-40, como gran eje urbano estructurante...”* (Memoria General, pág. 120). En coherencia con ello, las alternativas presentadas se alinean a la consecución de este objetivo al que no se renuncia.

DCN expone que, desde la perspectiva ambiental, se exige que el Estudio Ambiental Estratégico contemple alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa (art. 5.2.c) y 20.1 LEA). Y, desde la urbanística, el artículo 33.1.c) LSCM indica que la potestad de planeamiento deberá “[e]xpresarse en opciones y decisiones suficientemente motivadas y adecuadamente proporcionadas respecto de los objetivos perseguidos”.

A ello añade que, tal y como expresa el apartado 3.2 del EAE, las alternativas han de ser ineludiblemente homogéneas en relación con determinados aspectos que relaciona.

Por ello, hace hincapié en que los condicionantes de partida expuestos restringieron la identificación y posible heterogeneidad de las alternativas posibles

Así, a su parecer, sin renunciar al objetivo esencial de integración del ferrocarril en la ciudad y lograr la superación de la brecha originada por la vía ferroviaria, la MPG introduce las alternativas en las que se plantean diferentes propuestas de ordenación con diferencias relevantes con respecto a determinaciones de ordenación estructurante (definición de áreas homogéneas, coeficientes de edificabilidad, usos globales, definición de redes, etc., ex artículo 35 LSCM) y pormenorizadas. L

A continuación, destaca esta parte codemandada que las alternativas analizadas no contemplen diferentes modelos territoriales para el término de Madrid, por cuanto que ello queda fuera del alcance de este expediente, ni planteen modelos alternativos ajenos a la consecución de objetivos irrenunciables para el planificador. Afirma que sí plantean, sin embargo, opciones distintas a la hora de configurar elementos fundamentales de la estructura urbana que sirven para la definición del modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo, cumpliéndose con lo preceptuado en el artículo 20 LEA.

Por lo que respecta a las objeciones sobre las alternativas que expone la parte recurrente, hace una serie de consideraciones para desvirtuarlas, resaltando que la alternativa 1 se correspondía con la propuesta realizada en 2016 y que, aunque fue descartada urbanísticamente por no resultar idónea, era técnica o ambientalmente viable. Añade que las alternativas 2,3 y 4 son variaciones del mismo modelo territorial, pero ello no las invalida.

Para analizar si la Memoria General presenta alternativas distintas, de la 1 a la 4 (entendiendo las alternativas 2 y 3 como complemento la una de la otra), la parte procede a comparar las alternativas propuestas en relación con las principales determinaciones estructurantes del ámbito espacial de la MPG, siguiendo la

evaluación de las mismas que hace la Memoria y la EAE, concluyendo que la Memoria presenta tres alternativas distintas que son ambiental y técnicamente viables: 1, 2-3 y 4, sin perjuicio de que también encuentren puntos de semejanza.

Finalmente, señala que la alternativa cero se presenta como el análisis del estado actual de los terrenos incluidos en el ámbito espacial de la MPG y su evolución a futuro, al objeto de analizar los efectos que supondría la no ejecución del "Plan", y se analiza en detalle en el Estudio Ambiental Estratégico (págs. 44 a 48).

En consonancia con estas consideraciones, concluye DCN que existen verdaderas alternativas que son descritas en detalle en el EIA y han sido revisadas y confirmadas, desde un inicio, como auténticas alternativas por la Comunidad de Madrid.

Tras exponer que desde el punto de vista ambiental, el documento de la MPG ha sido sometido a evaluación ambiental estratégica y referirse a sus trámites, afirma que la Declaración Ambiental Estratégica ("DAE"), tras llevar a cabo el análisis técnico del expediente y un análisis de los impactos significativos de la aplicación del Plan, pone de manifiesto que el Órgano ambiental competente en velar por el cumplimiento de la legislación sectorial y la valoración ambiental del plan (incluyendo su estudio de alternativas) considera completo y correcto su contenido, además de coherente con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Con respecto a la prueba pericial, sostiene la codemandada que no se ha acreditado por el informe pericial del Sr. Suarez que la Administración haya actuado arbitraria o irrazonablemente al evaluar las distintas alternativas en ejercicio de su discrecionalidad técnica, destacando que en el acto de ratificación del informe el perito reconoció ser activista de Ecologistas en Acción, lo que priva de valor su informe.

Acto seguido somete a crítica el informe pericial, resaltando algunas contradicciones e incoherencias del mismo, al reconocer diferencias significativas entre las alternativas 2-3 y 4, pero no atribuirles importancia alguna, al no considerar en su informe la valoración de alternativas que se hace en el EAE, y al mostrar una clara preferencia por la alternativa 1, afirmando que fue descartada por puros intereses crematísticos, lo que considera solo una "opinión personal", "no técnicamente sustentable".

6.- Frente a la indebida obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, sostiene Distrito Castellana Norte, S. A., que el cubrimiento de la línea ferroviaria no tiene por objeto generar más edificabilidad ni atribuir aprovechamientos a la Administración titular, sino dotarla del carácter de espacio urbano capaz de acoger nuevos usos compatibles con la nueva estructura para cumplir los objetivos establecidos por la MPG con respecto al APR 05.10 y APE 05.31.

De modo que, con la generación de ese nuevo espacio urbano, que permitiría cumplir con los citados objetivos de integración, se obtendría un beneficio complementario que sería permitir materializar una edificabilidad que se ha acreditado necesaria para atender las necesidades de uso residencial y terciario de la ciudad, como se deduce de los estudios incorporados como Anexos 1 y 2 a la MPG.

Resalta esta parte codemandada que el objetivo del cubrimiento de la infraestructura ferroviaria no es generar una edificabilidad injustificada sino el de cicatrizar la herida generada en el tejido urbano por la infraestructura ferroviaria, pero que a la vez permite generar un nuevo espacio urbano, en el que ordenar los usos conforme al interés general.

Razona esta parte que la losa pueda ser calificada como espacio libre/zona verde en cumplimiento de los estándares legales, pues la definición de parcela recogida en el artículo 26.1.b) TRLSRU se refiere a la unidad de suelo ubicada tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente, y que dicha previsión legal se complementa con lo previsto en el artículo 26.5 TRLSRU que conduce a concluir sobre la posibilidad de que existan unidades de suelo superpuestas, que pueden tener atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico, como ocurre con las zonas verdes.

Continúa señalando esta parte que, conforme a la citada habilitación legal, la aprobación definitiva de la Modificación del Plan General ha determinado que, en algunas de sus superficies, se dé una ordenación de la utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma separada, por capas. En particular, precisa que la MPG ha establecido en determinados espacios una calificación de la red pública local de zonas verdes superpuesta a la infraestructura ferroviaria.

Concretando algunos datos de la MPG, afirma DCN que del total de zonas verdes propuestas para el APE (206.441 m²) (a) el 33% (68.134 m²) se localizan sobre suelo natural; y (b) el 67% (138.307 m²) se localizan sobre losa de los que: (i) 74.415 m², esto es, el 53,8% de las zonas verdes localizadas sobre losa y el 36% del total de zonas verdes del APE, se implantarán sobre un espesor de tierra de 1,5 m; y (ii) 63.892 m², esto es, el 46,2% de las zonas verdes localizadas sobre losa y el 31% del total de zonas verdes del APE, se implantarán sobre un espesor de tierra de 1,0 m (de forma excepcional, en determinadas zonas, el espesor mínimo podría llegar a ser 0,5 m).

Además, recalca que el 69% de las zonas verdes arboladas (142.549 m²) se localizan, bien sobre terreno natural, bien sobre losa con espesores de hasta 1,5 m y los 63.892 m² restantes sobre losa con espesores de 1 m (excepcionalmente, en determinadas zonas, el espesor mínimo podría llegar a ser 0,5 m). Es decir, la mayor parte de la superficie estaría garantizando coberturas de 1,5 m de tierras y superiores (suelo natural).

Por lo que respecta a las infracciones legales denunciadas por la parte demandante, sostiene DCN que no se incurre en infracción del artículo 26.5 TRLSRU pues el planeamiento urbanístico puede ordenar los suelos demaniales del Estado contemplando usos privados sin necesidad de la previa desafectación de estos como presupuesto legal necesario para su aprobación, pudiendo, por otro lado, dicha ordenación mantener la calificación de dichos suelos como redes generales a la vez que ordena el suelo y el vuelo con otra calificación (e.g., espacio libre público) compatible con el mantenimiento del servicio público competencia del Estado.

En su tesis, la desafectación no es un requisito previo para la aprobación del planeamiento urbanístico, ni resultará necesaria (por lo menos de forma completa) al mantenerse el servicio ferroviario, pues el legislador habilitó al planificador para mantener el subsuelo afecto al servicio público (con la oportuna calificación urbanística) y calificar el suelo con otros usos urbanísticos, a través de un sistema de calificación de parcelas superpuesta. Por ello, concluye que la existencia de dominio público afecto al servicio público ferroviario, incompatible (en todo o en parte) en el momento de su aprobación con la nueva ordenación, no invalida ésta.

En relación con esta cuestión, DCN sostiene que las desafectaciones que, en su caso fueran necesarias, serán exigibles en la fase de ejecución del planeamiento en la que opere la alteración de las titularidades, pero no lo son cuando los suelos dotacionales se mantengan afectos al servicio público y el planeamiento los incorpore dentro de un ámbito de suelo urbano no consolidado a los meros efectos de reconocer a su titular el legítimo derecho a participar en el aprovechamiento urbanístico, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria sexta de la LSCM y en el art. 190 bis LPAP.

Completa el razonamiento, señalando, en primer lugar, que así se deriva de la propia definición de parcela recogida en el art. 26.1.b) TRLSRU que se refiere sin limitaciones o restricciones a la unidad de suelo ubicada tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente. De modo que el precepto, recogería de forma explícita la posibilidad de crear parcelas urbanísticas en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo de una denominada unidad de suelo, con lo que, a su parecer, se establece la base para el desdoblamiento del régimen jurídico del suelo-vuelo y subsuelo sin ningún tipo de limitación.

Y, en segundo lugar, señala que dicha previsión se complementa con lo previsto en el artículo 26.5 del TRLSRU, lo que lleva a la parte codemandada a concluir en la posibilidad de que existan unidades de suelo superpuestas, que pueden tener atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico.

Precisamente, en la tesis de DCN, conforme a esta habilitación legal, la aprobación definitiva de la MPG ha determinado que, en algunas de sus superficies, se dé una ordenación de la utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma separada, por capas. En particular, la MPG ha establecido en determinados espacios una calificación de la red pública local de zonas verdes superpuesta a la infraestructura ferroviaria, sin que se precise la previa desafectación del suelo para la cesión del suelo (o el vuelo) al Ayuntamiento configurado como red local por el planeamiento de cesión obligatoria.

De modo que, conforme a lo razonado por esta parte, esta transformación del vuelo, llevaría consigo el reconocimiento de los respectivos derechos urbanísticos a la Administración titular del suelo en los términos previstos, entre otros, por el artículo 190 bis de la LPAP y por la jurisprudencia, lo que conduce a rechazar la infracción normativa del artículo 26.5 TRLSRU por no haberse desafectado el suelo ferroviario, ni estar prevista su futura desafectación, alegada por la parte demandante.

Asimismo, niega DCN que se incurra en desviación de poder, según afirma la parte demandante, por emplear la potestad de planeamiento para producir suelo de forma

artificial que permita alcanzar extraordinarias edificabilidades en el APE 05.31, y la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre suelos ferroviarios que no necesitan actuación alguna.

La oposición a la concurrencia de desviación de poder en la MPG, se motiva mediante la exposición de determinados datos, extraídos de la MPG, sobre la justificación de la edificabilidad, que se reduce significativamente respecto de la que tenía el PGOU1997 en la MPG2002 (2.657.313 m²c frente a 3.377.582 m²).

Así, expone DCN que la MPG dota de la mayor intensidad edificatoria al APE 05.31 “Centro de Negocios de Chamartín” en su condición de espacio de centralidad de alta concentración de actividad terciaria, vinculado a un nodo de especial intensidad de accesibilidad al transporte colectivo intermodal. Quedan por tanto vinculadas las mayores superficies edificables (1.300.000 m²c.) y densidades al nodo de mayor acceso al transporte público y en consideración a un entorno, cuyo impulso de actividad generado por las cinco torres será respaldado por la nueva actuación. Esta edificabilidad respondería a las necesidades funcionales de un Centro de Negocios, a las demandas de espacio productivo de la ciudad y a la capacidad del suelo para acoger la edificación sin afectar a la funcionalidad de la red de transporte ferroviario.

Además, señala la parte codemandada que el coeficiente de edificabilidad del APE 05.31 se justifica por comparación con los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de su entorno, tal y como se justifica en la Memoria General (pág. 141).

Continúa señalando esta parte que al APR 05.10 “Estación de Chamartín” la MPG le asigna una edificabilidad (180.000 m²c.) en uso terciario, proporcional a sus necesidades de reintegración en la trama urbana, a las cargas que soporta, a las capacidades de acogida de su suelo, en coordinación con las necesidades de la operativa ferroviaria, y a una adecuada relación con la nueva ordenación del ámbito APE 05.31 “Centro de Negocios Chamartín”. Esta determinación sería consecuente con los estudios previos de la Administración ferroviaria, sustanciados en el Estudio Informativo del Nuevo Complejo Ferroviario de la Estación Madrid-Chamartín.

Respecto de la obtención de aprovechamientos sobre suelos ferroviarios que no necesitan actuación alguna, se destaca por DCN que la Ley no exige actuación alguna en los suelos dotacionales existentes obtenidos a título oneroso para reconocer a su titular aprovechamientos urbanísticos, como se deduce del artículo 190 bis LPAP, que contempla la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento incluyan suelos afectados o destinados a servicios públicos de competencia estatal (sistema de transporte ferroviario) en el ámbito de las actuaciones de urbanización (entre las que se incluyen las de reforma y renovación de la urbanización) que los hayan adquirido por expropiación y a título oneroso. Por ello, concluye que cuando ello ocurriera, dichos suelos participarían en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación urbanística autonómica.

Y, añade esta parte que en el mismo sentido se pronuncia la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid, al recoger la disposición transitoria sexta de la LSCM la posibilidad de incluir terrenos afectos a la entrada en vigor de la Ley a dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos adquiridos a título oneroso y que

puedan computarse a efectos del cálculo de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos, como excepción a lo previsto en el artículo 91.6 LSCM que consagra como regla general que los terrenos destinados por el planeamiento urbanístico a edificaciones o instalaciones para las redes públicas no serán tenidos en cuenta a efectos del cálculo de los aprovechamientos lucrativos.

De modo que, según afirma esta parte codemandada, serán los Planes Generales los que, cuando concurra el supuesto de hecho de la disposición transitoria sexta de la LSCM, decidan si los suelos dotacionales adquiridos onerosamente son considerados a los efectos del cómputo de edificabilidad o del aprovechamiento unitario, como ha ocurrido en el caso de la MPG.

En apoyo de su planteamiento, alega esta parte la Sentencia de esta Sala de 18 de diciembre de 2014 (rec. 308/2013), de donde extrae la conclusión de que el planeamiento general puede incluir suelos dotacionales adquiridos a título oneroso en el cómputo del coeficiente de edificabilidad o del aprovechamiento, a pesar de no ser objeto de transformación. Corroborada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2010 (rec. 92/2006).

Al razonamiento expuesto, añade DCN que, además, en el caso que nos ocupa los suelos ferroviarios incluidos en los ámbitos de actuación de la MPG, adquiridos a título oneroso, son objeto de transformación urbanística, lo que estima relevante.

A continuación, detalla esta parte aquellos datos de la MPG que al respecto estima destacables, señalando que contiene la propuesta de redefinición del ST-TF como resultado de la atención a las nuevas necesidades funcionales para el ámbito establecidas por la autoridad ferroviaria, siendo la superficie estimada total del ST-TF es de 1.237.384m² en cota de vías, de los cuales 775.203 m² son suelos urbanos consolidados y 462.181m² son suelos sujetos a transformación urbanística.

De este modo, la MPG excluye 775.203 m² de suelo ferroviario de los ámbitos de actuación, a diferencia de lo que ocurría con el planeamiento precedente, por lo que la Administración no obtiene ningún aprovechamiento por la citada superficie que pasa a categorizarse como suelo urbano consolidado.

Recalca esta parte codemandada que la MPG incluye una justificación clara del porqué incluye unos suelos dotacionales adquiridos onerosamente y no otros. Los suelos que han sido incluidos son los suelos liberados para la reconfiguración del ST-TF y que acogen ahora en la MPG nuevos usos urbanos, y aquellos otros que, aun manteniendo su necesaria vinculación al ST-TF, se encuentran afectados por intervenciones de cubrimiento y calificación a un nivel superior (que requieren una calificación superpuesta), con objeto de reconectar la trama urbana, principalmente al sur de la calle 30 (cfr. apartado 4.1.2.1. de la Memoria General (Memoria Descriptiva y Justificativa, apartados 4.1.2.1 a 4.1.2.5, págs. 110 a 112).

En definitiva, afirma DCN que, estando legitimado legalmente el planeamiento para incorporar suelo dotacional obtenido por expropiación en los ámbitos de actuación, la

MPG limita el alcance de dicha opción al incluir exclusivamente para dicho cálculo los suelos que se consideran afectados por la acción urbanizadora.

Por lo que respecta al informe pericial de la Sra. Pérez, esta parte codemandada lo califica de confuso y compuesto de juicios de valor subjetivos, huérfanos de cualquier soporte técnico, sometiendo a crítica las conclusiones periciales sobre la ausencia de fundamento del cuestionamiento de la idoneidad de la losa para implantar una zona verde, sobre la injustificada afirmación de que *“superponer una calificación de dotación local a un suelo que es público es un artificio para eludir la cesión obligatoria de suelo de dotaciones y al mismo tiempo generar una mayor edificabilidad”*, afirmación que no justifica en modo alguno, y sobre la negación de que la losa suponga una transformación urbanística.

Concluye DCN que la parte recurrente no ha acreditado ni argumentado que: (i) la losa sea una solución inidónea para albergar una zona verde, mientras que esta idoneidad está sobradamente acreditada en el expediente administrativo; (ii) la losa no pueda ser tenida en cuenta para el cálculo de aprovechamientos urbanísticos y dotaciones; y (ii) exista desviación de poder.

7.- Respecto a la alegada vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE, Distrito Castellana Norte, S.A., se remite a la Memoria General en su apartado 4.2 para exponer como se calificaban estos espacios desde la perspectiva del paisaje urbano, transcribiendo parte del mismo, y a la Memoria del APE 08.21, apartado 3.7.3.1. para justificar que la MPG no disminuye las zonas verdes existentes, pues se mantiene íntegramente la superficie de las zonas verdes preexistentes (7.928 m² + 1.769 m² + 48.433 m²: 58.130 m²) y, a dicha superficie, se adicionan 33.032 m² en exceso de los estándares legales cuando el mínimo exigible es de 31.799 m².

En el mismo sentido, se cita el apartado 3.7.3.5. de la MPG, con el objeto de aclarar, igualmente, el holgado cumplimiento con los estándares de cesión de redes locales para espacios libres públicos arbolados.

Asimismo, esta parte codemandada se remite al apartado 3.4.1. de la Memoria del APE 08.21 para justificar la mejora funcional de las zonas verdes existentes (cuya superficie se mantiene inalterada).

Por último, transcribe parte del Estudio de Evaluación Ambiental, revelador de que las características de una parte de la red local de zona verde del ámbito, configurada como una franja estrecha residual entre la calle y el límite actual de la tapia que cierra el recinto ferroviario, sin accesibilidad ni posibilidad de uso en la zona afectada, donde se remarca, con apoyo en fotografías que existen tramos que son taludes que salvan la fuerte pendiente entre la tapia que limita con el STTF y la vía pública, descritos como intransitables, inseguros y de difícil mantenimiento, y otros que, por dimensión y configuración, no tienen entidad suficiente para poder ofrecer un servicio adecuado.

Continuando con la exposición del contenido del EEA, se afirma que la MPG propone la reordenación de estos suelos y la compensación de las zonas verdes reajustadas por una superficie equivalente, igual destino funcional y urbanizada, localizado en su

proximidad, al norte, en el mismo borde urbano, de tal manera que en el ámbito de Las Tablas se mantienen inalteradas sus características, al tiempo que se resuelve el problema de calidad y funcionalidad de la zona verde.

Con fundamento en la comparación de la situación física actual y nueva zonificación que se contempla en la MPG, concluye esta parte codemandada que la MPG no suprime ni reduce las zonas verdes y que la alteración de la zonificación de las zonas verdes existentes está correctamente motivada y justificada en la mejora de su calidad debido a la deficiente funcionalidad de este espacio residual.

La contestación a la demanda explica la reorganización de la configuración de las zonas verdes controvertidas, con imágenes y fotografías tomadas de la Memoria de la MPG, deduciendo que la MPG soluciona el problema existente en estos tramos para dotarlas de plena funcionalidad y de una dimensión y forma coherente, eliminando su condición de resto urbano.

En este sentido, afirma que, mientras que en la zona verde del tramo norte se incrementa en la nueva ordenación, en el tramo situado al sur, donde aquella es alterada, es en realidad un talud que remata la calle contra la playa ferroviaria, la cual se sitúa por encima de la misma, lo que presenta problemas de dimensión y funcionalidad.

Así, relata DCN, que una vez asegurada una distancia libre adecuada entre edificación enfrentada, aproximadamente 40 metros, la MPG opta por crear zonas verdes completas y de dimensión apropiada que den servicio real a todas las edificaciones residenciales, existentes y proyectadas de su entorno, manteniendo en su ordenación el ritmo urbano del barrio, en el cual se alternan manzanas residenciales con manzanas dotacionales públicas. Por tanto, en el extremo sur, donde antes no había una zona verde real, ahora se crearía una zona verde de 11.742 m²s, acorde en su configuración, funcionalidad y accesibilidad con las normativas y ordenanzas vigentes.

La conclusión que alcanza la parte codemandada es que la MPG no vulnera el principio de no regresión porque no suprime ni reduce las zonas verdes, pues únicamente altera la zonificación de las zonas verdes existentes, alteración que está correctamente motivada y justificada en la mejora de su calidad debido a la deficiente funcionalidad de este espacio residual.

Por último, ante la objeción de la parte recurrente acerca de que no se indica dónde se reubican esas zonas verdes que se eliminan del APE 08.21, señala DCN que las zonas verdes de las Tablas que se alteran (zonas verdes de borde del ámbito de Las Tablas) son las que se reflejan, entre otros documentos, en las págs. 32 y 33 de la Memoria de ordenación pormenorizada del APE 08.21 y, el reflejo de cómo quedan alteradas, se recoge en los planos de ordenación de este ámbito.

No obstante, lo expuesto, termina sus alegaciones esta parte recalando que, pese al carácter técnico de este motivo de impugnación, la parte recurrente no aporta con relación a esta cuestión ningún informe pericial que pueda refutar la información obrante en el expediente administrativo.

8.- En relación con la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, la parte codemandada DCN considera que no se puede reprochar incumplimiento legal alguno a la MPG por no considerar al Cordel de la Carretera de Miraflores, que discurre dentro del ámbito, por el antiguo término municipal de Fuencarral, como una vía pecuaria, al no haberse declarado su existencia, siguiendo el procedimiento legalmente establecido para ello mediante su clasificación como tal (cita en sustento de esta afirmación la jurisprudencia recogida en la).

Con sustento en la jurisprudencia que cita, STS de 16 febrero de 2009, rec. 9550/2004, sostiene que el acto de clasificación es el que permite dotar a la vía de la protección propia de un bien de dominio público, al que se refiere el artículo 13 de la LVPCM, dictado a través de un procedimiento que persigue confirmar una realidad fáctica y jurídica indubitada, que no es otra que la existencia de la vía pecuaria, así como su anchura, trazado y demás características generales.

Señala esta parte codemandada que la demanda funda su argumentación en información indicativa que carece de valor jurídico para acreditar la existencia de una supuesta vía pecuaria, y que los informes emitidos por el Área de vías pecuarias, obrantes en el seno del expediente, lejos de confirmar la existencia de esta vía pecuaria, prueban precisamente lo contrario, cuestión que desarrolla a lo largo de su escrito de contestación a la demanda, como veremos.

Por tanto, considera que la parte actora no aporta prueba alguna de la existencia de tal declaración de clasificación ni tampoco de la existencia misma del Cordel de la Carretera de Miraflores, considerando un hecho no controvertido que el Cordel de la Carretera de Miraflores no se encontraba clasificado como vía pecuaria por lo que no se ha declarado su existencia. A ello añade que no corresponde al planeamiento clasificar como vía pecuaria lo que no había sido previamente declarado como tal, siguiendo los cauces legalmente previstos para ello.

A continuación, combate las alegaciones de la parte demandante acerca de los elementos de juicio en que sustenta su pretensión, refiriéndose, en primer lugar, a la transcripción efectuada en el Documento de Alcance de lo informado por el área de Vías Pecuarias, que considera parcial, al omitirse información relevante para concluir que no quedaba acreditada la existencia de la vía pecuaria.

Así, en primer lugar, se refiere a los informes emitidos en materia de vías pecuarias por la Administración competente y al Estudio Ambiental Estratégico, precisando que tras el “Informe en Materia de Vías Pecuarias en relación al documento de la Modificación Puntual en el APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” en el término municipal de Madrid. SIA 18/091” emitido con fecha 6 de julio de 2018 que transcribe la parte demandante, se emitió con fecha 4 de diciembre de 2018 por el Área de Vías Pecuarias un segundo informe aclaratorio del anterior, donde se confirma que la clasificación de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores nunca llegó a ser aprobada, ni tampoco, por tanto, publicado de forma oficial, y en consecuencia, desde el punto de vista legal no cabía determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazo y demás características físicas.

A ambos informes, según manifiesta DCN, se hace alusión en el Estudio Ambiental Estratégico de la MPG (pág. 72), transcribiendo parte de su contenido para poner de manifiesto que el EAE realiza un tratamiento de las vías pecuarias con absoluta correspondencia con lo indicado por la administración competente, el Área de vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Y precisa, que el EAE, en su página 323, concluye con respecto a las consideraciones recogidas en el documento de alcance, que no puede determinarse la existencia del tramo del Cordel de la Carretera de Miraflores, grafiado a efectos puramente informativos, dentro del ámbito espacial de la MPG.

A todo ello, añade DCN que durante el análisis técnico del expediente, el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid solicitó nuevo informe al Área de Vías Pecuarias al objeto de verificar que la solución propuesta por el Ayuntamiento de Madrid para el nuevo trazado del Cordel del Camino de la Cuerda era acorde a los contenidos del informe de 7 de diciembre de 2018, siendo emitido el 11 de abril de 2019 en el sentido de informar favorablemente, en materia de vías pecuarias, la MPG, transcrito en parte.

Por todo ello, concluye la parte codemandada que ninguno de los informes emitidos por el Área de Vías pecuarias confirman la existencia de la vía pecuaria.

A mayor abundamiento, relaciona diversos informes emitidos por el Área de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Madrid entre abril de 2003 y abril de 2015, en los sucesivos expedientes de planeamiento tramitados para aprobar la ordenación pormenorizada del APR 08.03 Prolongación de la Castellana, donde se constataba la inexistencia de vías pecuarias con incidencia sobre el mismo.

Apostilla esta parte codemandada que la inexistencia de esta vía pecuaria en cuestión permitió la aprobación del PGOU97 (que mantuvo la clasificación del suelo como urbano), la de la MPG 2002 y la del PPRI 2011 (con respecto al APR 08.03).

En segundo lugar, en relación a la información gráfica de la web de la Comunidad de Madrid, relativa al Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, referida por la parte demandante, señala que la página web oficial de la Comunidad de Madrid advierte del carácter meramente informativo de la cartografía de vías pecuarias publicado, sin valor jurídico alguno, por lo que necesariamente habrá de estarse a los informes que, en los diferentes momentos procedimentales, pudiera emitir el Área de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Añade la codemandada que es radicalmente incorrecta la afirmación efectuada por la parte recurrente de que la existencia de la vía pecuaria aparecía en el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, pues el inventario únicamente contiene aquellas vías pecuarias que han sido clasificadas a través de un proyecto de clasificación y ninguno consta en el Municipio histórico de Fuencarral, lo que es fácilmente constatable. De modo que el Inventario de Vías Pecuarias vendría a demostrar, precisamente, que el Cordel Camino de la Carretera de Miraflores no fue clasificado dentro del término de Fuencarral porque no se ha aprobado ningún proyecto de Clasificación en este antiguo término municipal.

Es más, completa esta afirmación, precisando que ni el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid ni el Fondo Documental del Estado hacen referencia (ni grafían -es un inventario-) al Cordel Camino de la Carrera de Miraflores dentro del término municipal de Fuencarral. Por ello, tacha de falsa la afirmación de la parte recurrente de que en el *“Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid aparecen grafiadas tanto el Cordel del Camino de la Cuerda como el Cordel de la Carrera de Miraflores, prueba tanto de su existencia”*.

En relación con las imágenes incluidas en el Estudio Ambiental Estratégico que se muestran en las páginas 97 y 98 de la demanda, afirma DCN que son de elaboración propia, utilizando como base para el trazado de las Vías pecuarias la cartografía de vías pecuarias disponible en la web de la Comunidad de Madrid, recalcando que ni la cartografía obrante en la página web de la Comunidad de Madrid, ni el Inventario ni el Fondo Documental del Ministerio acreditan de la existencia del Cordel Camino de la Carrera Miraflores dentro del ámbito de la MPG.

En tercer lugar, se refiere DCN al informe de fecha 19 de junio de 2018 de Parques Regionales de la Comunidad de Madrid, emitido en la fase de consultas previas, reconociendo que hace varias referencias a la existencia de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores. Pero precisa que se limita a identificar una posible afección de la nueva ordenación a la vía pecuaria, remitiéndose, tal y como indica, al análisis que tendría que efectuar la Administración competente, el Área de Vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Por todo ello, rebatiendo las conclusiones de la parte demandante, esta parte codemandada sostiene que no existe ninguna evidencia física y jurídica irrefutable de la existencia de la vía pecuaria en la documentación del expediente administrativo y que no se aporta ninguna prueba sobre la existencia de la vía pecuaria, más allá de una antigua cartografía obtenida de la página web de la Comunidad de Madrid que identificaba la vía con carácter indicativo y sin ningún valor jurídico, destacando que no estaba clasificada.

En conclusión, frente a lo afirmado por la actora, afirma la codemandada que la MPG no podía clasificar como suelo no urbanizable pecuario o red supramunicipal pecuaria el Cordel de la Carretera de Miraflores, cuando su existencia no ha sido declarada por la Administración competente, y que no incurre en vicio de legalidad alguno en materia de vías pecuarias, dado que ha contado con los informes favorables del Área de Vías pecuarias de la Comunidad de Madrid, que constatan la no clasificación de ninguna vía pecuaria en el antiguo término de Fuencarral.

Aun así, añade esta parte que, atendiendo a los requerimientos de la Administración pecuaria, la MPG reserva un espacio para acoger un itinerario histórico pecuario, en los términos que se exponen en el Estudio Ambiental Estratégico del APE 08.20 (7.6. Efectos sobre las vías pecuarias), que se transcriben.

SÉPTIMO.- Alegaciones de Renfe-operadora.

Renfe-operadora se opone a las pretensiones de la parte actora con sustento en las siguientes consideraciones:

1.- Con relación a la nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación de la MPG, al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid, y por vulneración del principio de procedimiento, sostiene esta parte que resulta correcta la alteración operada mediante la modificación del planeamiento, no siendo pertinente la revisión, como postula erróneamente el recurrente, tal y como justifica la Memoria de la MPG en el apartado 2.2.2. Aspectos sustantivos y procedimentales de la MPG.

2.- En relación con la alegada nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial al estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, manifiesta esta parte codemandada que no cabe considerar el Acuerdo de Bases 2017 como un convenio de planeamiento, y la hipotética nulidad solo se extendería, en su caso, al supuesto convenio que pudiera calificarse como de planeamiento, sin afectar a la MPG (Sentencia de esta Sala de 17 de febrero de 2017, rec. 705/2010, relativa a la Modificación del PG 1997, en el ámbito “MahouVicente Calderón”).

3.- Sobre la nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS, al partir de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado, alega esta parte codemandada que se trata de suelos que están integrados en la malla urbana, por lo que la existencia de grandes bolsas de suelo industrial que no disponen de los mismos servicios urbanísticos que otros suelos residenciales consolidados, no impide su calificación de suelo urbano no consolidado, siendo además claro que no tienen uso que permita equipararles a suelo rústico.

Por lo que respecta al informe pericial, señala que, como reconoció la perito D^a Norma Pérez Huerta en el acto de ratificación, los suelos que considera mal clasificados, por el PGOU., se encuentran rodeados de trama urbana, por Las Tablas, el Sistema General Ferroviario y Tres Olivos. Este hecho, junto al pequeño porcentaje que supone respecto del resto del ámbito, supondría que la decisión del planificador, tomada en sede del PGOU, sea totalmente conforme a Derecho.

Al respecto, matiza que aun existiendo bolsas de suelo industrial que no disponen de los mismos servicios urbanísticos que otros suelos residenciales consolidados, en ningún caso estaría justificado clasificar estos suelos como rurales, puesto que es claro que están integrados en la malla urbana, siendo además claro que no tienen uso que permita equipararles a suelo rústico

Por último, en relación a la habitualidad de grandes bolsas de suelo integradas en la malla urbana, pero sin disponer plenamente de algunos servicios urbanísticos, por tener un uso no residencial, esta codemandada trae a colación la sentencia 3653/2017 del Tribunal Supremo, de 17 de octubre de 2017 (Rec. 3447/2015),

4.- Acerca de la alegada nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito, opone esta parte codemandada que la memoria del Plan ha tenido en cuenta el artículo 67.2 LSCM, alegado de contrario, pero realmente para esta clase de suelo no es aplicable, y sí se debe tener en cuenta lo previsto en el artículo 36.6 LSCM.

Según refiere, en este sentido se habría pronunciado esta Sala, por ejemplo, en la Sentencia 593/2018, de fecha 17/07/2018, sobre el Acuerdo de Aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGOUM relativa al Área de Ordenación Especial 00.08 "Parque Olímpico-Sector Oeste" y el Área de Planeamiento Específico 20.14 "Estadio de la Peineta". Distrito de San Blas-Canillejas.

5.- Frente a la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental, argumenta esta parte codemandada que la parte actora se dedica a la crítica de las alternativas adoptadas, manifestando que no se han motivado debidamente las decisiones finalmente asumidas.

Considera que lo que subyace en este motivo de impugnación es el desacuerdo con la alternativa adoptada, desacuerdo particular, que, obviamente, no es motivo suficiente para declarar la nulidad de un instrumento de planeamiento.

Además, afirma que el planificador ha valorado la posibilidad de no llevar a cabo el Plan mediante la descripción de la alternativa cero.

6.- Frente a la indebida obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, sostiene Renfe-operadora que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 bis LPAP y la disposición transitoria sexta de la LSCM, los suelos que nos ocupan fueron adquiridos a título oneroso, usualmente mediante expropiación, por lo que deben generar aprovechamiento como los de cualquier otro propietario.

Afirma esta parte codemandada que existe jurisprudencia consolidada que reconoce la generación de aprovechamiento por parte del dominio público adquirido de forma onerosa, citando la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2008, cuya doctrina fue reafirmada posteriormente por, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2009 y 29 de enero de 2010.

Añade que esta Sala ya ha avalado la función de la losa como generadora de los aprovechamientos lucrativos necesarios para sustentar la operación, en la Sentencia de 8 de noviembre de 2013 (rec. 798/2011).

Concluye que la parte recurrente interpreta incorrectamente el artículo 26.5 TRLSRU, ya que lo que exige desafectación es el vuelo o subsuelo de nueva creación, que, desvinculándose del suelo demanial que lo genera, posibilita otros usos.

7.- Respecto a la alegada vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE, por la reubicación de una cuña de zona verde en el ámbito de Las Tablas, alega Renfe-operadora que la poca importancia de esta zona y su falta de funcionalidad y reubicación, queda perfectamente justificada en la Memoria de Ordenación Pormenorizada APE 08.21, que recoge la existencia de la zona verde mencionada por la actora en el apartado 3.4.1, donde se encuentra motivada la decisión del planificador, que en ningún caso pasa porque desaparezca la zona verde, y sí por compensar mediante la ordenación de un nuevo suelo de zona verde, contigua por el norte.

8.- En relación con la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, señala Renfe-operadora que la parte demandante centra sus esfuerzos en justificar la existencia fáctica de una vía pecuaria denominada Cordel de Miraflores, aunque esta vía pecuaria no está clasificada como, tal y como reconoce, el Informe de vías pecuarias de la Administración competente, la Comunidad de Madrid, de 4 de diciembre de 2018.

Esta parte codemandada pone de relieve que, según el artículo 13 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, la clasificación de una vía pecuaria le corresponderá a la Comunidad de Madrid, en base al procedimiento fijado reglamentariamente, mediante el Decreto 7/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Y concluye que la parte actora no ha sido capaz de acreditar declaración alguna del dominio público pecuario, que clasifique y delimite el Cordel de Miraflores, no siendo exigible a la modificación de planeamiento objeto de expediente considerarlo como tal, pues el Ayuntamiento no puede tener en cuenta lo no realizado por la Administración competente. Consecuentemente, ningún reproche podía hacerse por este motivo a la Administración pública responsable del planeamiento.

OCTAVO.- Cuestión previa: la alegada indefensión producida por no encontrarse debidamente foliado el expediente administrativo y no contener un índice de los documentos que comprende.

La parte demandante sostiene en su escrito de demanda, aunque no retoma tal alegación en su escrito de conclusiones, que el hecho de que el expediente administrativo no contenga un índice de los documentos incluidos en el y que no aparezca foliado, le ha generado indefensión al verse obligada a formular su demanda sin poder conocer de manera ordenada los documentos que contiene.

Dispone el artículo 48.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), tras establecer que el Secretario Judicial (Letrado de la Administración de Justicia) requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, lo siguiente:

“4. El expediente, original o copiado, se enviará completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La Administración conservará siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe. Si el expediente fuera reclamado por diversos Juzgados o Tribunales, la Administración enviará copias autenticadas del original o de la copia que conserve”.

Y añade el art. 48.7:

“7. Transcurrido el plazo de remisión del expediente sin haberse recibido completo, se reiterará la reclamación y, si no se enviara en el término de diez días contados como dispone el apartado 3, tras constatarse su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o

Tribunal impondrá una multa coercitiva de trescientos a mil doscientos euros a la autoridad o empleado responsable. La multa será reiterada cada veinte días, hasta el cumplimiento de lo requerido...”

Recibido el expediente administrativo en el Juzgado o Tribunal, y comprobados, y en su caso completados, los emplazamientos, por el Secretario judicial se acordará que se entregue al recurrente para que se deduzca la demanda en el plazo de veinte días, tal y como prevé el art. 52.1 LJCA.

Por último, establece el art. 55 lo siguiente:

“1. Si las partes estimasen que el expediente administrativo no está completo, podrán solicitar, dentro del plazo para formular la demanda o la contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo.

2. La solicitud a que se refiere el apartado anterior suspenderá el curso del plazo correspondiente.

3. El Secretario judicial resolverá lo pertinente en el plazo de tres días. La Administración, al remitir de nuevo el expediente, deberá indicar en el índice a que se refiere el artículo 48.4 los documentos que se han adicionado.”

Por consiguiente, corresponde al Secretario Judicial (Letrado de la Administración de Justicia) verificar que el expediente se remite en las condiciones requeridas legalmente, y se otorga a la parte demandante el derecho a solicitar que se complete para el caso de no estar completo, lo que le permite también solicitar que se cumplan tales prescripciones legales en su remisión -completo, foliado y, en su caso, autenticado, acompañado de un índice-

Pues bien, la parte demandante solicitó mediante escrito presentado el 26 de octubre de 2020 que se completara el expediente administrativo con la documentación identificada, y que se requiriera a la demandada para que remitiera un índice ordenado de los documentos que lo componen, haciéndolo debidamente foliado. Dicha solicitud fue resuelta por diligencia de ordenación de 28 de octubre de 2020 que acordó requerir a la Administración demandada para que remitiera los antecedentes solicitados en la forma establecida en el art. 48.4 de la LRJCA, y en tales términos fue consentida por la parte demandante, al no ser impugnada por la misma, pese a no pronunciarse expresamente sobre la solicitud de requerimiento de remisión de nuevo del expediente completo, foliado y con índice ordenado de documentos.

Interpuesto recurso de reposición contra la diligencia de ordenación por el Ayuntamiento de Madrid, al que se opuso la parte demandante, fue resuelto por Decreto de 1 de diciembre de 2020, que acordó estimar el recurso de reposición interpuesto contra la Diligencia de Ordenación de 28 de octubre de 2020 dejando sin efecto la misma, al considerar que *“los documentos a que se refiere el impugnante nada tienen que ver con el expediente administrativo, ya que pertenecen a tercero y nada aportan al procedimiento”*, debiendo la parte demandante presentar escrito de demanda dentro del plazo que le resta.

Esta resolución del Letrado de la Administración de Justicia no fue impugnada por la parte demandante.

En definitiva, la parte actora no hizo uso de los recursos que le ofrece el ordenamiento jurídico frente a las resoluciones del Letrado de la Administración de Justicia de no accedían a su solicitud de que el expediente administrativo se remitiera nuevamente debidamente foliado y con índice ordenado comprensivo de los documentos que contenía, por lo que no cabe ahora acoger su alegación de indefensión, efecto que, por otro lado, en modo alguno justifica desde un punto de vista material, no meramente formal, pues no concreta en que medida las carencias que pudiera presentar el expediente administrativo le han impedido desarrollar los motivos de impugnación invocados contra los acuerdos recurridos, o aducir otros vicios de ilegalidad frente a ellos. Buena prueba de la ausencia de indefensión material en la parte actora es que con posterioridad al escrito de demanda dicha parte no ha reiterado dicha alegación, a la que ninguna referencia de hace en su escrito de conclusiones.

Y ello, por más que resulte objetable y reprochable a la Administración demandada que no actuara con el celo debido a la hora de confeccionar el expediente administrativo para su remisión al Tribunal, cumpliendo las exigencias legales antes expresadas.

En cualquier caso, no es desdeñable que, en cumplimiento de la Diligencia de Ordenación de 28 de octubre de 2020, la Subdirección General de Estudios y Cartografía emitiera un informe de fecha 13 de noviembre de 2020, que se remitió a este Tribunal para su unión a este procedimiento, en el que se informaba que se había remitido el expediente administrativo electrónico completo y que, así mismo, en el USB remitido se incorporaba un documento denominado "02. Estructura Carpetas MNN-2020-sep-22_V1", en el que figuraba un índice con el contenido concreto de la carpeta 00_MNN, reproduciendo el índice contenido de los documentos. Y así mismo informaba que en el documento "03. Diligencia_Comunidad_Madrid_MNN-2020-sep-22_V1" figuraba otro índice con todos los documentos del expediente administrativo electrónico, al que se adjuntaba su respectivo código seguro de verificación.

NOVENO.- Las cuestiones nuevas del escrito de conclusiones de la parte demandante.

La parte demandante en su escrito de conclusiones, con motivo de emitir las en relación con la alegada nulidad de MPG al pretenderse la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, mediante la implantación sobre ellos de una gran losa de hormigón en la que se implantarán la mayor parte de las zonas verdes del desarrollo, aduce un nuevo motivo de impugnación de la MPG no denunciado en el escrito de demanda.

En efecto, en el desarrollo del apartado cuarto del escrito de conclusiones, la parte demandante introduce en el debate una cuestión nueva para fundamentar la nulidad de la modificación del planeamiento impugnada, a saber: la infracción del artículo 36.6 LSCM por haberse incurrido en un déficit de zonas verdes en la MPG.

Más en concreto se denuncia en el escrito de conclusiones, *ex novo*, que la MPG no se cumple el estándar mínimo de redes locales del artículo 36.6 LSCM, establecido en 30 m²s /100 m²construidos, resultando un déficit de 166.797 m²s, correspondiendo la mayor parte de dicho déficit a las redes locales de Zonas Verdes. Se trata de una cuestión que se aborda al abordar el examen de las conclusiones de la perito Sra. Pérez Huerta.

En verdad, como anticipábamos, este es un vicio de nulidad que no se denunció en el escrito de demanda y, por ende, se enuncia en el escrito de conclusiones.

Por ello, la parte codemandada, Distrito Castellana Norte, S.A., invoca la infracción de lo dispuesto en el artículo 65.1 LJCA, donde se dispone que *“En el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación”*.

Resulta oportuno recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la interpretación del precepto transcrito, tal y como se recoge en la STS de 3 de junio de 2020, rec. 3654/2017:

“1) En el escrito de conclusiones, por lo general, no se pueden alterar o complementar las pretensiones -la de nulidad y otras de plena jurisdicción-.

2) Ello no impide las alegaciones de refutación de las efectuadas por la parte contraria -en la contestación a la demanda o en el escrito de conclusiones de la actora-, según sus respectivas posiciones.

3) La prohibición del artículo 65.1 LJCA no afecta a alegaciones o razonamientos complementarios o de refuerzo de los esgrimidos en los escritos de demanda y contestación.

4) No es inoportuno, en el trámite de conclusiones o en otro momento procesal incluso posterior, recordar al Tribunal sentenciador su propia doctrina dictada en casos semejantes o la existencia de sentencias anteriores que pueden afectar al enjuiciamiento del asunto.

5) En ningún caso está prohibido por el artículo 65.1 LJCA efectuar indicaciones o consideraciones jurídicas que, para el tribunal que ha de fallar el asunto, constituyen una facultad y deber de oficio, insoslayable por aplicación del principio iura novit curia”.

Ciertamente, ese fue un vicio de nulidad que no se denunció en el escrito de demanda, y no cabe afirmar que su alegación constituya una mera respuesta para refutar las alegaciones contenidas en los escritos de contestación a la demanda ni un razonamiento complementario o de refuerzo de los esgrimidos en el escrito de demanda, infringiendo con ello la actora lo preceptuado en el artículo 65.1 LJCA.

No obstante lo expuesto y aunque podría tenerse por no invocado ese vicio de nulidad de la MPG por exceder del contenido autorizado para el escrito de conclusiones, al socaire del examen las alegaciones realizadas por otras partes codemandadas y con motivo del examen de los informes periciales, haremos algunas consideraciones sobre la cuestión relativa al cumplimiento por la MPG del artículo 36.6 LSCM, pues la

sujección de la MPG al precepto legal por lo que respecta al régimen de las cesiones en el suelo urbano no consolidado ha sido afirmado y justificado en los escritos de contestación a la demanda y conclusiones.

Para ello, bastará con remitirnos a lo que hemos declarado en nuestra sentencia de esta misma fecha, dictada en el procedimiento ordinario 437/2020, donde en su fundamento de derecho 16º se abordaba esta misma cuestión, entre otras, donde decimos lo siguiente:

“DECIMOSEXTO.- En el siguiente de los motivos se aduce que no se han incorporado las cesiones legales exigibles al ámbito 05.10 Estación de Chamartín ya que en la Ficha no se establece la cesión de ningún suelo destinado a dotaciones de la red local, ni se contempla la cesión del 10% del aprovechamiento lucrativo o su monetarización lo que conllevaría una infracción de los arts. 18.1 TRLSRU y 18.2 LSCM e incumplimiento de las determinaciones del art. 36 LSM, apartados 5 y 6, al no preverse para este ámbito ni la cesión de suelo para redes generales en la proporción de 20 m2 por cada 100 m2 de superficie, ni los 30 m2 por cada 100 m2 construidos destinados a redes locales de equipamientos, infraestructuras o servicios o, en caso de inexistencia de suelo suficiente, su monetarización, así como la obligación de cesión del 10% del aprovechamiento urbanístico atribuido al ámbito.

Dicho motivo se sustenta en las determinaciones de la Modificación Puntual, V. Documentos de Ordenación Pormenorizada. APR 05.10 Estación de Chamartín. 01. Fichas de condiciones de desarrollo de la MPG (1735_MODIF_AD_FICHA APR 05.10_REV_2G), conforme a las cuales el Área Homogénea tiene atribuido un uso global de servicios terciarios y un uso pormenorizado y cualificado de Dotacional (Transporte ferroviario, transporte, servicios colectivos, infraestructuras y vía pública), sin que en dicha Ficha se establezca la cesión de ningún suelo destinado a dotaciones de la red local, ni se contempla la cesión del 10% del aprovechamiento lucrativo o su monetarización.

Como señalamos en nuestras Sentencias de 26 de mayo de 2017 (rec. 1364/2016), 3 de junio de 2009 (rec. 471/2008) “al entrar en vigor la LSM las obligaciones de los propietarios del suelo no consolidado han sido ampliadas respecto a las que contemplaba la legislación anterior, exigiéndose ahora la contribución a las redes locales a que se refiere el art. 36.6, sin comprender redes generales por tratarse de planeamiento no adaptado, ni de redes supramunicipales, que son exigibles para el urbanizable. Aunque la localización de los espacios destinados a redes locales se trate de una determinación pormenorizada, propia, por ello, del planeamiento de desarrollo (vid arts. 35.3 y 36.3 c) de la LSM), como el planeamiento no ha sido adaptado, su determinación puede realizarse por el procedimiento establecido para la delimitación de las unidades de ejecución (vid. Disposición Transitoria Séptima de la LSM)”.

Además, indicamos en nuestra Sentencia de 17 de diciembre de 2008 (rec. 656/2007) que “La fijación de los sistemas de ejecución del planeamiento se consideran determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística (vid. art. 35.4 f) de la LSM) y también constituyen determinaciones pormenorizadas la definición de los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las

redes locales. Por lo tanto, estas determinaciones pueden ser objeto de regulación a través de los instrumentos de desarrollo a que nos referimos incluso modificando la ordenación contenida en el planeamiento general, según contempla expresamente establece el artículo 50.2 de la LSM para los planes especiales y el art. 47 de la LSM para los Parciales”.

Las redes locales, aunque su dimensionamiento viene estandarizado en el art. 36.6 LSCM, constituyen una determinación pormenorizada (ver art. 35.4, e) y dentro de dicho precepto se establece que, en todo caso, en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable se cumplirán las siguientes condiciones mínimas (a continuación relacionan los estándares). Y el art. 42.6 c) establece que el Plan General, en este caso su Modificación, habrá de justificar, con base en las limitaciones de la realidad urbanística existente en cada área, que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos en el número 6 del art. 36 de la Ley. Esa justificación, como indicamos en nuestra Sentencia de 25 de octubre de 2007 (rec. 1270/2003), en el suelo urbano no consolidado debe siempre cumplir el estándar.

Una modificación puntual del planeamiento general no es una revisión o primera formulación de la totalidad del documento de planeamiento general y en el presente caso se circunscribe a un ámbito territorial concreto del PGOUM de 1997 no adaptado a la LSCM, clasificado como urbano en la normativa vigente en ese momento (que no preveía el suelo urbano no consolidado) respecto al que se tenía como previsto en su desarrollo un Área de Planeamiento Remitido (APR) ya contenida en el PGOUM de 1985 y regulada en los artículos 3.2.11 a 3.2.13 de las Normas Urbanísticas (NNUU) del PGOUM 1997, sin que se defina la ordenación pormenorizada del suelo, sino que remite su resolución a la redacción posterior de un planeamiento de desarrollo que particularice los objetivos fijados en la Ficha ya que El artículo 3.1.4.a) iv) de las Normas Urbanísticas del PG 1997 define las APR como “aquéllas para las que el Plan General contiene la ordenación básica, con remisión a ulterior desarrollo por medio de Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle”. Tratándose de un planeamiento remitido la justificación del cumplimiento de dicho estándar debe quedar delimitada en el planeamiento de desarrollo, tal y como se indica en la Ficha, por lo que no cabe apreciar la infracción alegada.

En relación con las redes generales, ya en nuestras Sentencias de 4 de marzo de 2011 (rec. 1479/2009) y 26 de mayo de 2017 (rec. 1364/2017) expresamos que “al entrar en vigor la LSM las obligaciones de los propietarios del suelo no consolidado han sido ampliadas respecto a las que contemplaba la legislación anterior, exigiéndose ahora la contribución a las redes locales a que se refiere el art. 36.6, sin comprender redes generales por tratarse de planeamiento no adaptado, ni de redes supramunicipales, que son exigibles para el urbanizable” por lo que tampoco concurrirá esa infracción porque la Ficha no contenga determinación alguna al respecto.”.

Por consiguiente, este vicio de nulidad, incorporado al escrito de conclusiones de forma improcedente, no podría ser acogido.

DÉCIMO.- Sobre la nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la MPG por encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid y por vulneración del principio de procedimiento.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como primer motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: Nulidad del Acuerdo de Aprobación Inicial de la Modificación del PGOUM 1997 en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte” al encubrir una revisión del planeamiento urbanístico de la ciudad de Madrid y por vulneración del principio de procedimiento.

Con carácter previo al examen del motivo de impugnación invocado, conviene señalar que la atribución del vicio de ilegalidad citado a la aprobación inicial -acto de trámite no recurrible separadamente-, se aduce en este recurso contencioso-administrativo contra la aprobación definitiva de la MPG, al amparo de lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LPACAP.

Se sustenta dicho motivo de impugnación, en síntesis, en la aplicación del artículo 68 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), que prevé la necesidad de proceder a la revisión de los planes de ordenación urbana cuando se pretenda introducir en él alteraciones de los elementos de la ordenación estructurante que supongan modificación del modelo territorial adoptado.

Así lo entiende la parte actora con fundamento en determinados pasajes de la Memoria, al poner el acento sobre el proyecto de ejecutar un túnel que permitiría unir todas las líneas de alta velocidad en una única red conectada de norte a sur y de este a oeste, considerando que en aquella se reconoce la alteración de criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos.

Igualmente afirma la actora que la MPG afectaría a aspectos sustanciales: adecuación de uso e intensidades edificatorias a las capacidades del territorio, actuación sobre ámbitos de gestión que coadyuven en la sostenibilidad y viabilidad de su desarrollo, potenciación de la nueva Estación de Chamartín con elemento central del futuro Centro de Negocios de Madrid, incorporación de reserva de vivienda de protección pública cuando en el planeamiento general no se señalaba, e incremento de redes públicas de carácter general.

Expuesto así el primer motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y algunos apartados de la Memoria de la MPG relevantes para su resolución.

El artículo 35 LSCM, bajo el título “**Determinaciones estructurantes y determinaciones pormenorizadas**”, dispone:

“1. Son determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro.

2. Sin perjuicio de una mayor concreción mediante desarrollos reglamentarios, son, en todo caso, determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística:

a) El señalamiento de la clasificación y, en su caso, categoría del suelo.

b) La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas.

c) La división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos.

d) El régimen de usos del suelo no urbanizable de protección.

3. Son determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística aquellas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material.

4. Sin perjuicio de una mayor concreción y mediante desarrollos reglamentarios, son, en todo caso, determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística:

a) La definición detallada de la conformación espacial de cada área homogénea, ámbito de actuación o sector y, especial mente en suelos urbanos y urbanizables, de alineaciones y rasantes.

b) Las condiciones que regulan los actos sobre las parcelas y las que deben cumplir éstas para su ejecución material.

c) La regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones, las construcciones en general, las instalaciones y las urbanizaciones.

d) El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplir para ser autorizadas.

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

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

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

El artículo 67.1 LSCM, bajo el título “Disposiciones comunes a cualquier alteración de los Planes de Ordenación Urbanística” establece:

“Cualquier alteración de las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para su aprobación. Se exceptúan de esta regla las modificaciones para su mejora, en la ordenación pormenorizada establecida por los Planes Generales llevada a cabo por los Planes Parciales, de reforma interior, y los Planes Especiales, conforme a esta Ley, así como lo dispuesto en el artículo 57.f). También se exceptúan de esta regla las modificaciones promovidas por la Comunidad de Madrid que tengan por objeto modificar los usos asignados por el planeamiento regional territorial o por el planeamiento general a los terrenos integrantes de una red pública supramunicipal cedidos a la Comunidad de Madrid. Estas modificaciones se aprobarán mediante un Plan Especial que se tramitará de acuerdo a lo previsto en el artículo 59.3 de esta Ley, sin perjuicio de las medidas compensatorias que, en su caso, se adopten, de conformidad con lo establecido en el apartado siguiente, y cuya cuantía y destino se establecerá por la Comisión de Urbanismo de Madrid.”

El artículo 68, apartados 1, 2 y 3 LSCM, bajo el título “Revisión de los Planes de Ordenación Urbanística”, prescribe:

“1. Se entenderá por revisión de un plan general, la adopción de nuevos criterios que afecten a la totalidad del suelo del término municipal.

2. La revisión de un Plan de Ordenación Urbanística en vigor supone el ejercicio de nuevo, en plenitud, de la potestad de planeamiento.

3. El Plan General se revisará en los plazos que en él se dispongan y cuando se produzcan los supuestos y las circunstancias que el mismo defina, así como siempre que se pretenda introducir en él alteraciones de los elementos de la ordenación estructurante que supongan modificación del modelo territorial adoptado. La revisión podrá acometerse de una sola vez o por fases referidas a partes del término municipal, cuya ordenación sea susceptible de gestión, aplicación y ejecución autónomas. En este último caso, el primer proyecto que se elabore deberá justificar el procedimiento escogido, determinar las fases y describir el proceso a desarrollar para culminar la revisión.”

El artículo 69 LSCM, bajo el título “Modificación de los Planes de Ordenación Urbanística”, dispone:

“1. Toda alteración del contenido de los Planes de Ordenación Urbanística no subsumible en el artículo anterior supondrá y requerirá su modificación.

2. Los Planes de Ordenación podrán modificarse en cualquier momento. Las modificaciones puntuales podrán variar tanto la clase como la categoría del suelo.

No se podrán disminuir las zonas verdes por debajo del estándar establecido en el artículo 36.”

El artículo 154 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, RPU), establece:

“1. Los Planes de Ordenación y los Proyectos de Urbanización tendrán vigencia indefinida.

2. La alteración del contenido de los Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización podrá llevarse a cabo mediante revisión de los mismos o la modificación de alguno o algunos de los elementos que los constituyan.

3. Se entiende por revisión del Plan la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan.

4. En los demás supuestos, la alteración de las determinaciones del Plan se considerará como modificación del mismo, aun cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General.”

La disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) señala:

“Si, trascurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.”

En relación con este motivo de impugnación, resulta procedente exponer la jurisprudencia aplicable al caso. En particular, la STS de 11 de septiembre de 2009 (rec. 2873/2005) dice:

“ ... el concepto de modificación "sustancial" es un concepto jurídico indeterminado, como viene declarando reiteradamente esta Sala, que ha de acotarse en cada supuesto concreto. Debiendo entender por variación sustancial del planeamiento "aquella que implica una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el Plan. La modificación "sustancial" ha de contemplarse, desde la perspectiva que suministra examinar el Plan en su conjunto. Ello comporta, por regla general, que las modificaciones concretas y específicas del planeamiento, por muy importantes y "sustanciales" que resulten para los propietarios de los terrenos afectados, son irrelevantes desde la perspectiva del Plan, considerado en su conjunto" (STS 12 de febrero de 1996 recurso de casación nº 5736/1991).”

Añadíamos a ello en nuestra sentencia de 10 de julio de 2017 (rec. 1686/2015) lo siguiente:

“En concreto, la jurisprudencia ha considerado alteraciones sustanciales las relativas a la clasificación del suelo, la alteración de la superficie afectada cuando, por su

extensión o por su intensa relevancia dentro de la estructura del Plan, altere seriamente el modelo territorial elegido, y el cambio importante en el número de viviendas a construir o en la superficie destinada a Sistemas Generales. Por el contrario, no ha considerado modificaciones sustanciales los cambios en la normativa urbanística, en la zonificación, la ampliación de Zonas Verdes y otras alteraciones puntuales, si, pese a ellas el Plan mantiene las líneas básicas esenciales y criterios determinantes que lo configuran, los cambios mínimos en la red viaria, el cambio de sistema general a local, el cambio en la clasificación o en la calificación urbanística de determinadas parcelas, la modificación de la delimitación de Unidad de Ejecución, los cambios de usos irrelevante desde la perspectiva del modelo territorial adoptado, y las correcciones gramaticales, numéricas o de detalle.”

En la **memoria, apartado 2.2.2, “Aspectos sustantivos y procedimentales de la MPG”** (folios 85 y ss.), se indica respecto a ésta que:

“su elaboración y tramitación queda sujeta al conjunto de normas previstas en el ordenamiento urbanístico y medioambiental vigente, en particular, por su relevancia, las que resultan de aplicación contenidas en el TRLSRU, en la LSCM y en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (LEA13), presenta diversas notas características que la singularizan tanto en el orden sustantivo como en el orden procedimental.

Desde la perspectiva sustantiva, la alteración necesariamente ha de ser calificada como modificación y no como revisión del PGM97 con arreglo a los artículos 68.1 y 69.1 de la LSCM en cuanto, como viene diciéndose, se proyecta sobre una superficie territorialmente limitada del término municipal de Madrid que se corresponde con los suelos que integran el APR 08.03 y el APE 05.27, no, por lo tanto, sobre la totalidad de su suelo.

A su vez, desde idéntico plano, frente al contenido del PGM97 sobre el ámbito afectado tanto con motivo de su aprobación definitiva de 17 de abril de 1997 como de su posterior MPG02, el cual se limitó en ambos casos a la expresión de las denominadas determinaciones estructurantes para el APR 08.03 y de las pormenorizadas sobre el más reducido ámbito del APE 05.27, la presente MPG, salvo en el caso del APR Estación de Chamartín, establece tanto una como otra clase de determinaciones mediante la configuración, de tal manera que su entrada en vigor habilita para hacer frente a los diferentes procesos de ejecución, haciéndose innecesario, en consecuencia, la formulación separada de instrumentos de planeamiento de desarrollo. Esta opción encuentra su fundamento normativo en lo dispuesto en los artículos 35 y 42 de la LSCM.

Por su parte, desde el plano procedimental, en la medida en que la alteración de que aquí se trata afecta al conjunto de la ordenación prevista sobre el ámbito el APR 08.03, tanto de la resultante de la MPG02 como de la subsistente del PPRI11 después de los diversos pronunciamientos judiciales producidos durante su vigencia más atrás destacados, la doble naturaleza aludida de las nuevas determinaciones que componen la MPG exige acogerse, por aplicación del artículo 67 de la LSCM, al mismo procedimiento seguido para la aprobación de la primera, bien es cierto que en este

caso sin la previa formulación de Avance a la vista de su carácter facultativo y por no afectar a una superficie superior al 10% de la total del PGM97 conforme al artículo 56 de la misma ley.”

El apartado 2.2.3, “Alcance de la modificación y justificación del cumplimiento del artículo 69 de la LSCM y de la Disposición Transitoria Cuarta del TRLSRU”, recalca (folio 88):

“Pues bien, en el caso particular de la presente MPG, su debida consideración como supuesto de modificación del PGM97 encuentra su justificación en que lleva consigo, sin proyectarse en ningún caso sobre la totalidad del suelo del término municipal de Madrid, la alteración de determinaciones estructurantes contenidas tanto en el PGM97 (para el APE 05.27) como en su MPG02 (para el APR 08.03). De igual modo, tratándose de una modificación, ha de ser identificada como sustancial por no concurrir los presupuestos contemplados por el citado Decreto 92/2008 para su consideración como no sustancial, esto es, por superar en extensión superficial los 10.000 m² y por exceder del 1 % de la superficie del suelo urbano del término municipal de Madrid. Finalmente, en relación con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta del TRLSRU, se pone de manifiesto la procedente tramitación como modificación y no como revisión de la presente alteración del PGM97 en la medida en que no conlleva, ni por sí misma ni en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20% de la población (3) del término municipal de Madrid o de su superficie de suelo urbanizado.

(3) Población potencial: 10.474 nuevas viviendas x 2.62 hab/viv=27.442 hb; población de Madrid: 3,2 millones de habitantes.”

La memoria de la MPG, tras exponer la situación de ordenación urbanística previa a la MPG, explica cómo se hacía necesario acometer la modificación de planeamiento, manteniéndose el modelo territorial del PGOUM 97 (apartado 19.2.2, página 300):

“Como conclusión de todo lo expuesto, tal y como queda expresado en el capítulo 6 de la Memoria de Ordenación (pg. 142), tanto la ordenación de detalle del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” contenida en el PPRI de 2011 resulta inviable en ejecución de Sentencias como, por su parte, la ordenación pormenorizada del APE 05.27 “Colonia Campamento” ha devenido inejecutable por las sucesivas intervenciones públicas que han desfigurado plenamente sus características originarias.

Por ello, la aplicación y ejecución del planeamiento de desarrollo actual resulta totalmente inviable si no se somete previamente a una reformulación, reformulación que debe llevarse a cabo a través del instrumento urbanístico previsto por la legislación vigente: modificación del plan general. Permaneciendo vigente el modelo territorial del PG97 en cuanto al objetivo de implantar un nodo de comunicaciones constituido por el sistema general ferroviario de la estación de Chamartín y en cuanto a la acción de completar este territorio con usos residenciales y terciarios para solventar esta brecha urbana, no cabe entender que dejar la situación del Plan General enquistada y bloqueada en la forma en la que se ha descrito pueda ser considerada como una alternativa de ordenación con algún efecto territorial positivo.”

El motivo de impugnación no puede prosperar.

El examen de la normativa expuesta y la memoria de la MPG, así como la valoración de las pruebas periciales practicadas ponen de manifiesto que la alteración urbanística llevada a cabo mediante la MPG siguió el procedimiento adecuado, debiendo ser calificada como una mera modificación del planeamiento vigente, no como revisión del PGOUM 1997.

En definitiva, se encuentra justificada la elección del procedimiento tramitado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67.1, 68.1 y 69.1 LSCM, por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, porque su ámbito territorial, que se circunscribe en su ordenación a dos áreas de planeamiento previas (el APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y el APE 05.27 “Colonia Campamento”), en absoluto coincide con el de la integridad del espacio territorial del municipio de Madrid, constituyendo tan solo un espacio territorial muy reducido del municipio, teniendo en cuenta la dimensión global del territorio municipal.

En segundo lugar, la presente MPG no supone un cambio de ordenación de tal magnitud que afecte de tal manera a la ordenación global del PGOUM1997 que haga necesario su total replanteamiento, incluso de la forma parcial que pretende la actora. La alteración de los elementos de la ordenación estructurante que entraña no suponen, en modo alguno, una modificación del modelo territorial adoptado, cuya concurrencia se exige tanto en el artículo 68.3 LSCM como el artículo 154 RPU al distinguir entre la revisión y la modificación del Plan e imponer aquella.

La lectura de los artículos 68 y 69 LSCM, por lo que ahora nos interesa, pone de manifiesto que las alteraciones del planeamiento deberán articularse a través de una revisión cuando concurren dos requisitos: (a) afecten a determinaciones de ordenación estructurante, y (b) esas modificaciones en las determinaciones de ordenación estructurante supongan una modificación del modelo territorial adoptado con respecto a la totalidad del municipio.

Desde luego, el cambio de la ordenación urbanística -las alteraciones de las determinaciones estructurantes, recogidas en el artículo 35 LSCM-, no resulta determinante *per se* de la necesidad de proceder a la revisión del planeamiento, si no se produce una modificación del modelo territorial adoptado, y esta segunda circunstancia no se ha producido en la MPG.

Es más, estas alteraciones se alinean con los objetivos esenciales del PGOUM 1997 - y de su posterior modificación del año 2002-, donde ya se preveía la reordenación es esta zona de la ciudad, a través de la articulación de una actuación de regeneración urbana que permitiera la integración del ferrocarril en la ciudad y, con ello, la conectividad entre barrios separados históricamente por la infraestructura ferroviaria. En buena medida, se trata de una nueva reordenación de una anterior área de planeamiento remitido circunscrito a una parte del territorio municipal, que presenta un desigual desarrollo y ha quedado aislado de la trama urbana en la que está inmerso, siendo la finalidad esencial de la nueva ordenación suturar esa ruptura fáctica.

De este modo, en la actuación de regeneración urbana que lleva a cabo la MPG se mantienen los objetivos de regeneración y rehabilitación urbana, de cosido urbano para cerrar la cicatriz generada por la infraestructura viaria en el tejido urbano y, en definitiva, de integración de las infraestructuras ferroviarias en la ciudad, respecto de lo contemplado en el PGOUM 1997, incluida la modificación del año 2002, excepción hecha de la prolongación de la Castellana, aunque se proceda a redefinir el diseño de su ámbito espacial.

No obstante, lo expuesto, en relación con los cambios en las determinaciones estructurantes y otras alteraciones que atribuye a la MPG la parte actora, y para dar cumplida respuesta a las alegaciones de esta parte sobre este particular, conviene poner de manifiesto lo siguiente:

(i) La MPG no altera la clasificación del suelo, a excepción de una pequeña superficie de 6.323 m² por imperativo de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que pasa a clasificarse como suelo no urbanizable de especial protección por estar inserta en el Parque Regional (Figura 31 que se incluye en la citada Memoria, página 157, con la clasificación y categorización comparada en el planeamiento vigente y propuesto) pues el suelo sigue siendo urbano, con una categorización mayoritaria de suelo urbano no consolidado (SUNC). La categorización de parte del suelo urbano no consolidado que pasa a consolidado –no cambia su clasificación-, se corresponde con suelos de redes públicas ya obtenidas sobre las que no hay necesidad de transformación (red pública de transporte ferroviario (ST-TF) y de la red de infraestructuras de comunicaciones, Calle 30, Nudo Norte y Nudo Fuencarral.

(ii) Con respecto a la redelimitación del suelo urbano no consolidado, se delimitan cuatro nuevas áreas homogéneas que precisan de determinaciones estructurantes, reduciéndose respecto de la ordenación urbanística anterior la edificabilidad (3.377.582 m² frente a 2.657.313 m²) y el número de viviendas –uso residencial- (1.735.541 m² frente a 1.048.535 m²), y no tiene lugar un incremento significativo de la edificabilidad para actividades económicas, pues el incremento no llega al 5% (1.533.041 m² frente a 1.608.778 m²).

(iii) Con relación al porcentaje de vivienda protegida, el planeamiento general precedente no señalaba un número de viviendas para los ámbitos de actuación, ni establecía una reserva mínima de vivienda en régimen de protección. Sin embargo, la MPG prevé una superficie edificable destinada a viviendas de protección de 217.918 m², lo que representa con respecto a la edificabilidad total residencial un 20,78%.

(iv) Las estimaciones que hace la parte recurrente sobre el incremento de las redes generales, pasando de 566.654 m² a 1.349.612,59 m² no se justifican.

(v) Por lo que respecta a la infraestructura ferroviaria se destaca que integración de la infraestructura ferroviaria en la ciudad, con la construcción de una nueva estación intermodal, no supone un cambio del modelo urbano de la ciudad de Madrid, y ya se contemplaba en la ordenación originaria del PGOUM 1997, siendo el único túnel que prevé la MPG el de Tres Olivos. De modo que el denominado túnel norte-sur que atravesaría Madrid, al que tanta trascendencia atribuye la parte actora como muestra de la alteración del modelo territorial, alegada, no resulta de la MPG.

(vi) No se justifican las estimaciones sobre la movilidad generada por la MPG que hace la parte actora pues no identifica en qué medida los datos de movilidad que emplea (refiere un 23% de incremento del número total de viajes que se realizan en el conjunto de accesos a la ciudad de Madrid) son exclusivamente el resultado de la nueva ordenación o comprenden también los que generaría la ordenación precedente, máxime teniendo en cuenta la reducción de edificabilidad que supone la MPG respecto de la ordenación preexistente.

Además, los datos que emplea la parte actora para hacer sus estimaciones no se corresponden con los contenidos en el Estudio de Tráfico y Movilidad de la memoria (Anexo 10). Volveremos más adelante sobre esta cuestión al examinar la prueba pericial.

(vii) Con relación al impacto que tendría la MPG en la distribución espacial de las actividades económicas, con independencia de que uno de los objetivos del PGOUM 1997 fue generar un espacio terciario para evitar la presión sobre el centro de la ciudad en esta zona, concebida como una Nueva Centralidad Periférica en la Corona Norte para conseguir el reequilibrio territorial en el conjunto urbano y disminuir la presión de tercerización en el Centro Histórico, lo cierto es que las estimaciones que hace la parte actora carecen de justificación objetiva.

Al margen de que la edificabilidad prevista para uso terciario-oficinas en la memoria no se corresponde con la empleada en sus cálculos por la parte actora, siendo esta superior a aquella, la argumentación de esta parte sobre la incidencia de una supuesta tasa de desocupación de las oficinas “prime” o de alta calidad en Madrid –no justificada- en el modelo territorial de la ciudad, constituye tan solo una mera especulación carente de fundamento objetivo. En particular, la afirmación de que no habrá nueva demanda de oficinas de esas características, y que se produciría una relocalización de oficinas en otros puntos, no se sustenta con ningún estudio que lo avale.

Nuevamente, los datos que emplea la parte actora no se corresponden con los de la memoria (Anexo 2. Estudio del Sector Terciario. Informes de las empresas inmobiliarias ubicadas en Madrid como son Aguirre Newman, BNP Paribas, CBRE, Cushman & Wakefield, Jones Lang Lasalle (JLL), Knight Frank y Savills). Volveremos más adelante sobre esta cuestión al examinar la prueba pericial.

En tercer lugar, como es evidente, tampoco la MPG supone un incremento de la población en el término municipal de Madrid superior al 20% o respecto de su superficie de suelo urbanizado en los términos que establece la memoria (el incremento de población potencial se estima en 27.442 habitantes).

Por último, en relación con la prueba pericial practicada sobre esta cuestión, concretamente el dictamen pericial evacuado por el Dr. Arquitecto urbanista D. Rafael Hernández Córdoba, referente al grado de afectación sobre las determinaciones estructurantes y el modelo territorial del PGOU97 de Madrid de la MPG, no pueden ser acogidas sus conclusiones sobre los nuevos desequilibrios territoriales -distribución población, percentiles de renta per cápita, equipamientos, accesibilidad al transporte público y factor verde- que produciría la MPG, penalizando a los distritos del sur de la

ciudad, así como sobre el impacto del sobre la movilidad madrileña que tendría la MPG, que califica como *“alteraciones de los elementos de la ordenación estructurante que suponen una modificación del modelo territorial adoptado”*, que le llevan a afirmar que debía haberse tramitado una revisión de planeamiento municipal en vez de su modificación. Y ello, en buena parte por lo hasta aquí expuesto y, además, por las observaciones que se hacen a continuación:

(i) La metodología seguida en el informe pericial no es la adecuada para alcanzar las conclusiones que predica, puesto que las extrae del análisis de datos de diversa consideración sobre los impactos que la MPG tendría sobre el modelo territorial, sin comparar los impactos verdaderamente atribuibles a dicha modificación del Plan con los inherentes a la ordenación urbanística del PGOUM 1997 y su modificación en 2002, es decir, sin tener en cuenta que parte de aquellos impactos eran imputables a la ordenación urbanística preexistente y no debían atribuirse *ex novo* a la MPG. Como afirman las partes demandadas, el informe pericial no identifica los desequilibrios e impactos que derivan del PGOUM 1997 y de su modificación de 2002, para, desde esa identificación, aislar las alteraciones imputables a la MPG, por lo que no puede servir como prueba de que las alteraciones imputables a la MPG modifican el modelo territorial del municipio.

De hecho, en el acto de ratificación del informe pericial se reconoció que la ordenación del PGOUM 1997 y su modificación en 2002 ya provocaron desequilibrios entre el norte y el sur, aunque se sostenga que la MPG los agrava.

(ii) La justificación del incremento de movilidad que sostiene se basa en un informe en cuya elaboración participó Ecologistas en Acción junto con el Instituto DM que data del año 2019, por lo que se refiere a la propuesta de modificación presentada en 2017 (no a la MPG 2020) –Evaluación de los efectos de la propuesta Madrid Nuevo Norte (APR 08.03 Prolongación de la Castellana) en las infraestructuras de transporte del área metropolitana de Madrid-, y prescinde del Estudio de Movilidad y Tráfico de la memoria (Anexo 10), que ni siquiera analiza. Este Estudio de Movilidad y Tráfico, revestido de la objetividad de la que carece el empleado por el perito –insistimos, en cuya elaboración participó la parte recurrente- concluye que el viario absorbe correctamente el incremento de la demanda en horas punta gracias a la estrategia de diversificación accesos, diseño del viario y política general de movilidad propuesta para el ámbito, y que se produce una mejora en la movilidad dentro del ámbito ya que se descongestionan viales que actualmente se encuentran más congestionados.

El perito reconoció en el acto de ratificación de su informe que los datos sobre movilidad empleados para obtener sus conclusiones no tuvieron en consideración la movilidad inherente a la ordenación del PGOUM 1997 ni tampoco las modificaciones en la misma de 2002.

Por lo que respecta a las afirmaciones sobre la movilidad en AVE desde la estación de Chamartín, donde sitúa la mayoría de las salidas, el perito dijo sustentarlas en noticias de prensa, sin especificar.

Además, el perito no ofreció explicación convincente alguna a la aparente contradicción entre sus conclusiones y el hecho de que la edificabilidad se viera reducida con la MPG respecto de la ordenación anterior.

(iii) En relación a la denominada redistribución de actividades económicas, el perito no fue capaz de explicar la contradicción existente entre sus conclusiones y la reducción de edificabilidad para uso terciario generada por la MPG, pretendiendo, pese a ello, que se producía, a través del uso terciario, una alteración del modelo de ciudad.

Además, el perito no atribuye ninguna consecuencia al hecho relevante de que de que la superficie destinada al uso de oficinas que prevé la MPG se encuentra dentro de las previsiones que la ficha del APR 08.03 hacia en este particular, es decir, sin tener en cuenta que la ordenación anterior ya contemplaba un máximo de metros cuadrados destinados a oficina superior a la previsión de la MPG.

(iv) Los supuestos desequilibrios territoriales entre el norte y el sur de la ciudad que refiere el informe y achaca a la MPG en buena medida se sustentan en la construcción de un nuevo túnel que permitiría la unión de todas las vías de alta velocidad, lo que no es consecuencia directa de la MPG.

(v) En términos generales, el perito no justificó en su informe ni a través del acto de ratificación del mismo de forma lógica y razonada el cambio de modelo territorial de la ciudad de Madrid que predica de la MPG, pues no detalla en qué medida y por qué razones las alteraciones que la nueva ordenación urbanística supone conduce a tal conclusión, y sobre todo, como decimos, no toma en consideración las previsiones del PGOUM 1997 y su modificación en 2002 para imputar a la MPG las alteraciones que verdaderamente produce y no las ya preexistentes, máxime cuando los datos sobre los desequilibrios territoriales en que sustenta sus conclusiones no resultan correctos, como se ha expuesto.

(vi) En el acto de ratificación del Informe Pericial de Dña. Teresa Bonilla Lozano, cuando analizaba la base primera del “Acuerdo de bases para la ordenación urbanística del área estación de Chamartín-sur de la Calle 30/Fuencarral-norte de la Calle 30”, en la que se preveía que se operaría una modificación del Plan General, manifestó que, ciertamente, la operación no podría instrumentarse de otra forma, resultando procedente haber acudido a una modificación del Plan.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo al resultar adecuado el procedimiento seguido para llevar a cabo la modificación del PGOUM impugnada.

UNDÉCIMO.- Sobre la nulidad radical del acuerdo de aprobación inicial por estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como segundo motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: nulidad radical del acuerdo de

aprobación inicial por estar basadas sus determinaciones en un acuerdo de planeamiento contenido en el documento de 27 de julio de 2017 pactado entre ADIF/DCN y el Ayuntamiento de Madrid, con las modificaciones llevadas a cabo por dichas partes en las mesas técnicas formalizadas para tal fin y que culminaron en el acuerdo de 16 de abril de 2018, y estar prohibidos tales acuerdos en el ordenamiento madrileño en virtud de lo dispuesto en el art. 245 LSCM.

La parte demandante identifica y describe el llamado “ACUERDO DE BASES PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL ÁREA ESTACIÓN DE CHAMARTIN – SUR DE LA CALLE 30/FUENCARRAL-NORTE DE CALLE 30” de 27 de julio de 2017 (Acuerdo de Bases 2017), y lo califica como el convenio de planeamiento origen de la Modificación Puntual objeto de este recurso, como se deduce de la propia memoria.

Añade que a este Acuerdo de Bases 2017 se refiere también el contrato de 28 de diciembre de 2018, suscrito entre DCN, ADIF Y RENFE, por el que se otorgó “DOCUMENTO DE MODIFICACIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DEL CONTRATO, entre ellas existente”, donde se establecen los parámetros y determinaciones urbanísticas esenciales de carácter general para la transformación de la zona urbana que se propone llevar a cabo en el espacio ocupado por los terrenos comprendidos actualmente dentro de los ámbitos APR 08.03 y APE 05.27.

Concluye la parte actora que las entidades firmantes del documento confirman que los parámetros y determinaciones urbanísticas esenciales para la transformación de la zona fueron pactados por ellas con el Ayuntamiento y después trasladados al documento de bases, siendo finalmente las determinaciones de la MPG.

Con sustento en los artículos 244 y 245 LSCM y la doctrina contenida en las Sentencias de esta Sala de 19 de junio de 2015, PO 1277/2011, y de 11 de mayo de 2012, PO 142/2009 (confirmada por la STS de 7 de noviembre de 2014, RC 2896/2012), se afirma que el Acuerdo de Bases de 2017 no sólo es un acuerdo de planeamiento en los términos que lo define la jurisprudencia y el artículo 244.a) LSCM, sino que también es el documento que de manera efectiva ha definido los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, en concreto, los contenidos en la MPG aprobada inicialmente, lo que supone la infracción del artículo 245 LSCM.

Por ello, sostiene la actora que el ejercicio de la potestad urbanística actuada por la Corporación Municipal, origen de la aprobación definitiva de la MPG, ha quedado viciada en el núcleo esencial de la decisión adoptada, y deberá declararse la nulidad radical de los Acuerdos del Consejo de Gobierno objeto de este recurso.

La actora basa tal conclusión en el dictamen pericial de la Arquitecta D^a Teresa Bonilla Lozano, de 11 de noviembre de 2021, cuyo objeto era dictaminar si los acuerdos y determinaciones del documento denominado “Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín- sur de Calle 30/ Fuencarral – norte de Calle 30. Acuerdo ADIF/DCN/Ayuntamiento de Madrid”, de julio de 2017, han sido o no incorporados al Acuerdo de Aprobación Definitiva de la MPG, concluye que las determinaciones contenidas en el Acuerdo de Bases 2017 han sido incorporadas a la aprobación definitiva, si bien explica que algunas de ellas requirieron algunos ajustes

técnicos para plasmar lo acordado “al detalle del territorio afectado por el nuevo planeamiento”.

Expuesto así el segundo motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y la jurisprudencia que resulta de aplicación.

En relación con los convenios urbanísticos, dispone el **artículo 243 LSCM**, bajo el título “**Concepto, alcance y naturaleza**”, lo siguiente:

“1. La Comunidad de Madrid y los municipios, así como sus organizaciones adscritas y dependientes y las demás organizaciones por ellos creadas conforme a esta Ley, podrán suscribir, conjunta o separadamente, y siempre en el ámbito de sus respectivas esferas de competencias, convenios urbanísticos entre sí y con personas públicas o privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos, construcciones o edificaciones correspondientes, para su colaboración y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

2. La negociación, la celebración y el cumplimiento de los convenios urbanísticos a que se refiere el número anterior se registrarán por los principios de transparencia y publicidad.

3. Serán nulas de pleno derecho las estipulaciones de los convenios que contravengan, infrinjan o defrauden objetivamente, en cualquier forma, normas imperativas legales o reglamentarias, incluidas las del planeamiento urbanístico, en especial las reguladoras del régimen urbanístico del suelo y de los deberes de los propietarios de éste.

4. Los convenios regulados en esta Sección tendrán a todos los efectos carácter jurídico administrativo.”

El **artículo 244 LSCM**, bajo el título “**Objeto**”, establece que:

“Los convenios urbanísticos se diferenciarán por su contenido y finalidad en:

a) Convenios urbanísticos de planeamiento: aquellos que incluyan o puedan tener como consecuencia o resultado posibles modificaciones del planeamiento urbanístico, bien directamente, bien por ser éstas precisas en todo caso para la viabilidad de lo estipulado.

b) Convenios urbanísticos para la ejecución del planeamiento: aquellos que no afectando en absoluto a la ordenación urbanística, se limiten a la determinación de los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento y demás instrumentos existentes en el momento de su celebración. Del cumplimiento de estos convenios en ningún caso podrá derivarse o resultar modificación, alteración, excepción o dispensa del planeamiento.”

Por último, dispone el **artículo 245**, bajo el título “**Nulidad de los convenios urbanísticos de planeamiento**” que:

“Son nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados.”

En la introducción de la MPG se dice:

“La definición y confección técnica del documento se ha realizado por el Ayuntamiento con participación y aportaciones puntuales y concretas del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF/GRUPO RENFE) y con propuestas del actual adjudicatario de sus derechos urbanísticos Distrito Castellana Norte S.A. (DCN), específicamente los Estudios Ambientales Estratégicos, a través de una mesa técnica en la que también ha colaborado la Junta de Compensación “Industrial Fuencarral Malmea U.A.2”; y así mismo se han tenido en consideración las informaciones y contribuciones presentadas por Administraciones Públicas, Entidades, Organismos y sujetos privados tras un proceso específico previo de participación, a través de la Mesa de Madrid Nuevo Norte, realizado a impulso del Gobierno Municipal.”

El fundamento fáctico del motivo de impugnación que ahora nos ocupa está en un documento, de julio de 2017, denominado *“Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín - sur de Calle 30 / Fuencarral - norte de Calle 30. Acuerdo ADIF / DCN / Ayuntamiento de Madrid”* que es del siguiente contenido:

“1. El instrumento de planeamiento adecuado para articular la nueva propuesta de ordenación para el conjunto del Área será una modificación puntual de plan general. El escenario temporal previsto para la modificación será el de iniciar su tramitación administrativa a principios del cuarto trimestre de 2017 con aprobación inicial en enero de 2018 y aprobación definitiva en el último trimestre de 2018. Previamente a la aprobación inicial y simultáneamente a la concreción de la misma se desarrollará un proceso específico de participación con las asociaciones ciudadanas articulado por el Ayuntamiento de Madrid.

2. La modificación de plan general establecerá ámbitos de ordenación y áreas de reparto diferenciadas e independientes. Se delimitarán cinco áreas de reparto: Centro de Negocios Chamartín, Estación de Chamartín, Fuencarral / Malmea, Fuencarral / Tres Olivos y Fuencarral / Las Tablas. El ámbito del APE Colonia Campamento se integrará en el ámbito del Centro de Negocios Chamartín.

3. Los suelos ferroviarios no incluidos en los ámbitos anteriores serán calificados como Sistema General Ferroviario. Igualmente el nudo norte de Calle 30 y el nudo de Fuencarral quedarán excluidos de los dichos ámbitos y calificados de Sistema General Viario.

4. La modificación de plan general articulará los elementos estructurantes del conjunto de ámbitos, al norte y sur de Calle 30, garantizándose una adecuada ordenación

general del área y su integración urbana con el entorno. Las actuaciones de remodelación que se realicen sobre el nudo norte de Calle 30 y el nudo de Fuencarral, asumidas por el Ayuntamiento de Madrid, se integrarán y compatibilizarán con la ordenación general del área.

5. Con el fin de garantizar la coordinación y supervisión de las actuaciones necesarias al sur de Calle 30 (Centro de Negocios Chamartín y Estación de Chamartín) así como en relación a los sistemas generales de infraestructuras de transportes y servicios urbanos se establecerá un instrumento de impulso, seguimiento y colaboración con participación pública y privada.

6. Excepto en el ámbito Estación de Chamartín que estará integrado exclusivamente por suelos de Sistema General Ferroviario, en el resto de ámbitos, solo se incluirán los suelos de Sistema General Ferroviario que resulten afectados por actuaciones de transformación urbanística.

7. La modificación de plan general revisará en relación al Plan General vigente, ajustándolas, tanto las edificabilidades máximas previstas como las cargas imputables a la actuación. En este punto será necesario que el resultado final alcance un adecuado equilibrio entre usos urbanísticos, volumen de edificabilidades, cargas y viabilidad de los ámbitos para todas las partes intervinientes.

8. Se articularán los sistemas y modelos de transporte adecuados para garantizar una movilidad sostenible en relación a los usos y edificabilidades previstos.

9. El dimensionado de las redes públicas se realizará, además de según lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 9/2001 de suelo de la Comunidad de Madrid conforme a los criterios, excluido viario, contenidos en los cuadros siguientes:

En los ámbitos Centro de Negocios Chamartín y Estación de Chamartín la determinación de redes públicas se realizará de manera equilibrada y con el siguiente criterio:

(...)

Sobre losa en cubrimiento de vías ferroviarias solo se localizarán zonas verdes y usos deportivos.

El ámbito del Centro de Negocios Chamartín posibilitará, sin la consideración de carga urbanística y con el alcance patrimonial que corresponda, la disponibilidad y calificación como sistema general de una parcela, localizada al norte de Calle 30 con preferencia en los ámbitos de Tres Olivos o las Tablas garantizándose su funcionalidad, con una superficie aproximada de 50.000 m²s que posibilite la relocalización de las instalaciones de las cocheras de EMT.

En los ámbitos al norte de Calle 30 la determinación de redes públicas se realizará de manera equilibrada, priorizando la resolución de déficits del entorno y con el siguiente criterio:

Mínimo m²S x 100m²c

Zona Verde Equipamiento.

15,0 15,0

10. Como parámetros de referencia se partirá de los siguientes a concretar y perfeccionar en el marco de los trabajos de ordenación de los diferentes ámbitos:

1. Centro de Negocios Chamartín:

Edificabilidad Terciaria 1.200.000 m²c

Edificabilidad Residencial 300.000 m²c

% Edif. Residencial Protegida 20%

Edificabilidad Lucrativa Total 1.500.000 m²c

2. Estación Chamartín

Edificabilidad Terciaria 150.000 m²c

Edificabilidad Lucrativa Total 150.000 m²c

3. Fuencarral / Malmea:

Edificabilidad Acti. Econom. 150.000 m²c

Edificabilidad Residencial 300.000 m²c

% Edif. Residencial Protegida 20%

Edificabilidad Lucrativa Total 450.000 m²c

4. Fuencarral / Tres Olivos:

Edificabilidad Acti. Econom 100.000 m²c

Edificabilidad Residencial 425.000 m²c

% Edif. Residencial Protegida 20%

Edificabilidad Lucrativa Total 525.000 m²c

5. Fuencarral / Las Tablas:

Edificabilidad Acti. Econom. 130.000 m²c

Edificabilidad Residencial 75.000 m²c

% Edif. Residencial Protegida 20%

Edificabilidad Lucrativa Total 205.000 m²c

Tanto el deber de cesión de edificabilidad al Ayuntamiento de Madrid, como las adjudicaciones patrimoniales que le correspondan, se materializarán prioritariamente

en el conjunto de los ámbitos en uso residencial sometido a algún régimen de protección.

Los suelos sobre los que se localicen los aprovechamientos urbanísticos de carácter lucrativo en el ámbito de la Estación de Chamartín serán desafectados, en su momento, del Sistema General Ferroviario. Los 150.000 m² de aprovechamiento lucrativo asignados a este ámbito y correspondientes al destinatario de los aprovechamientos de ADIF (DCN), a los efectos de compensar la viabilidad y equilibrio contemplados en el punto 7, se someterán a las condiciones arquitectónicas, de diseño y funcionales de la nueva Estación de Chamartín

11. Para la ordenación al sur de Calle 30 será determinante y necesaria la definición de las características de la Estación de Chamartín y su adecuado encaje en el tejido urbano a planificar. En el sector de la Estación de Chamartín se autorizará un régimen especial de hasta el 50% para los usos asociados al característico ferroviario.

12. La modificación de plan general priorizará en sus contenidos la incorporación de ordenaciones pormenorizadas y específicas (APEs) frente a ordenaciones remitidas (APRs).

13. La modificación de plan general asignará como preferente, para los distintos ámbitos, el sistema de Actuación por Compensación.

14. En los ámbitos al Sur de Calle 30, el uso genérico será de actividades económicas-servicios terciarios que conformarán un Central Business District – CBD, con tipologías edificatorias singulares en altura y normas urbanísticas específicas. El CBD podrá tener diversidad de usos contando con los ya existentes en el entorno y se situará en la proximidad de la Estación de Chamartín admitiendo usos residenciales como medio de transición con los bordes urbanos ya consolidados e integrados con ellos.

15. En los ámbitos al norte de Calle 30 los usos genéricos serán residenciales, con presencia de actividad económica mixta, con un periodo transitorio para el traslado de las actividades existentes (Polígono de Fuencarral Malmea) valorado de forma coordinada con sus titulares. Las tipologías previstas deberán tener en cuenta las existentes e integrarse en los tejidos urbanos de borde, potenciándose las conexiones transversales entre distritos.

16. La asunción de cargas de urbanización será independiente para cada uno de los cinco ámbitos, asignándose las cargas de las conexiones transversales este / oeste y norte / sur de manera proporcional a los aprovechamientos urbanísticos de los ámbitos afectados. En esta materia, el destinatario de los aprovechamientos de ADIF (DCN) asumirá las cargas urbanísticas correspondientes a dichos aprovechamientos y, en concreto, la parte proporcional que le corresponda sufragar del coste del cubrimiento de las vías; cubrimiento que deberá someterse, en todo caso, tanto a las prescripciones que resulten del sistema general ferroviario como a la adecuada funcionalidad de los usos urbanísticos que soporten. Corresponderá a ADIF la ejecución de dicha infraestructura.

En relación con la asunción del coste del cubrimiento de las vías, se redactará un nuevo proyecto que tenga en cuenta las condiciones que resulten de la nueva ordenación, asumiendo en todo caso los propietarios, cómo límite de su responsabilidad, las cantidades máximas fijadas en el anteproyecto antecedente de abril de 2015 realizado por Inés Ingenieros Consultores S.L.

17 El destinatario de los aprovechamientos de ADIF (DCN) asumirá además la carga correspondiente a la prolongación de la infraestructura de metro en el conjunto de la actuación de la MPG que requiera el modelo de movilidad, así como la afección a las instalaciones del Canal de Isabel II, conviniéndose con la empresa y administración implicadas las características de su ejecución.

Como marco de referencia se establece que corresponderá al CYII y Metro de Madrid ejecutar dichas obras. En relación con la asunción del coste de estas obras se redactarán nuevos proyectos que tenga en cuenta las condiciones que resulten de la nueva ordenación, asumiendo en todo caso DCN, como límite de su responsabilidad, las cantidades máximas fijadas en los anteproyectos de abril de 2015 realizados por Gestión Integral del Suelo S.L. (CYII) y AECOM (Metro de Madrid).

18 El sistema de los espacios libres y zonas verdes articulará un eje longitudinal continuo que estructurará la ordenación y conectará con otras grandes zonas verdes de la ciudad.

19. En el marco de los trabajos y mesas celebradas, el Ministerio de Fomento, ADIF, RENFE han solicitado la suspensión de los recursos-contencioso administrativos interpuestos contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 25 de mayo de 2016.

A la vista de lo puesto de manifiesto en este documento, DCN S.A. solicitará también la suspensión del recurso contencioso administrativo interpuesto por cuanto las soluciones que en estas bases se plantean podrían poner fin a la controversia suscitada en el mismo.

En el momento en que se apruebe definitivamente la Modificación de Plan General que incluya los términos previstos en este Documento todas las partes desistirán de los procedimientos judiciales en curso contra el citado Acuerdo Plenario.”

Entrando ya en el examen de la jurisprudencia sobre los convenios urbanísticos, indicamos en nuestra Sentencia de 15 de abril de 2021 (rec. 1599/2018):

“(…) los convenios de planeamiento son aquellos que tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor y como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual por lo que, dada dicha naturaleza, deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración.

No está de más recordar que, como señalan las SSTS de 24 de junio de 2000, recurso de casación 2233/95, y de 21 de febrero de 2011, recurso de casación 2166/2009, "La finalidad de un convenio de planeamiento es pues, precisamente, la de lograr una modificación futura de la ordenación urbanística existente. El resultado final que contemplan suele mostrar, por ello, una contradicción material con las normas de planeamiento vigentes en el momento en que se suscriben, ya que los mismos se fundamentan en la indudable potestad ("potestas variandi") que ostenta la entidad local para iniciar discrecionalmente la modificación o, en su caso, revisión del planeamiento con vistas a adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público. Es claro, no obstante, que la modificación debe ir encaminada a la satisfacción de dicho interés, con el control de los Tribunales de este orden jurisdiccional y debe respetar, además, el procedimiento establecido en cada caso para la modificación de la normativa de planeamiento de que se trate (artículo 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 154 y siguientes del Reglamento de Planeamiento)."

Al respecto de este tipo de convenciones cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2017 (cas. 1812/2016), que recogimos en nuestra Sentencia de 1 de abril de 2020 (rec. 911/2019), que declara lo siguiente:

"(...) En la STS de 3 de febrero de 2003 (RC 6134/99) nos hemos ocupado, en concreto del "convenio de planeamiento urbanístico", señalando que "[e]l Convenio Urbanístico aquí enjuiciado, ostenta la naturaleza de los llamados convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación del planeamiento en vigor, y como tal simple convenio no integra la figura de una disposición de carácter general, de la que, por el contrario, si participa la naturaleza de la normativa del planeamiento derivado de ese Convenio.

Por otra parte, los convenios de planeamiento participan de la naturaleza de un contrato-convenio, al no existir solamente un conjunto de obligaciones reciprocas, sino sobre todo, compromisos paralelos de la Administración y de la entidad que lo concierta, tendentes a un fin que tiende al aseguramiento futuro de la materialización de la modificación futura del Plan, contemplado en el Convenio, el que en definitiva viene a ser un acto preparatorio de la modificación del planeamiento contemplado.

Por supuesto, que los citados convenios urbanísticos no pueden incidir válidamente sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto".

En la STS de 6 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2966, RC 4283/2003), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto, en relación con estos mismo convenios, que "[c]on independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios --en particular que la potestad del planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados (SSTS de 29.01.1991 y 15.03.1997 , entre otras)--, los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del CC de consentimiento, objeto y causa SSTS 30.04.1979 y 13.07.1984)".

2º) Como decíamos, la segunda consecuencia que debemos extraer de tal naturaleza contractual, es la de la indisponibilidad del planeamiento a través de los convenios de planeamiento.

En la STS de 29 de febrero de 2000 (RC 5347/1995) dijimos: "Los convenios urbanísticos constituyen una manifestación de la participación de los administrados en el

ejercicio de las potestades urbanísticas que corresponden a la Administración. El carácter jurídico-público de estas potestades no excluye, en una concepción avanzada de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, la intervención de aquéllos en aspectos de la actuación administrativa susceptibles de compromiso. La finalidad de los convenios es servir como instrumento de acción concertada para asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general.

Las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento urbanístico, manifestada mediante la promulgación de los planes como normas reglamentarias de general y obligado acatamiento, impiden, sin embargo, que aquella potestad pueda considerarse limitada por los convenios que la Administración concierte con los administrados. La Administración no puede disponer de dicha potestad. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible. La falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento sólo podrá tener consecuencias indemnizatorias o de otra índole sin concurren los requisitos para ello (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997, que cita las de 23 de junio de 1994, 18 de marzo de 1992, 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991).

La distinción expresada aparece en la primera de las sentencias citadas, de 15 de marzo de 1997, en la que se declara que "A diferencia de los Convenios de gestión urbanística, para la gestión o ejecución de un Planeamiento ya aprobado, los convenios de Planeamiento [...] constituyen una manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas, que tiene por objeto a la preparación de una modificación o revisión del Planeamiento en vigor". Los convenios de planeamiento, pues, tienen como objeto dar curso al procedimiento encaminado a una alteración del planeamiento".

En la STS de 6 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2966, RC 4283/2003), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto:

"Por su parte en nuestra STS de 20 de junio de 2000 señalamos que: "En la sentencia de 15 de marzo de 1997 hemos distinguido entre los denominados convenios de gestión urbanística y los convenios urbanísticos de planeamiento. Mientras que los primeros se dirigen a la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado y contienen, por ello, estipulaciones conformes al mismo, los convenios de planeamiento tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor.

La finalidad de un convenio de planeamiento es pues, precisamente, la de lograr una modificación futura de la ordenación urbanística existente. El resultado final que contemplan suele mostrar, por ello, una contradicción material con las normas de planeamiento vigentes en el momento en que se suscriben, ya que los mismos se fundamentan en la indudable potestad ("potestas variandi") que ostenta la entidad local para iniciar discrecionalmente la modificación o, en su caso, revisión del planeamiento con vistas a adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público. Es claro, no obstante, que la modificación debe ir encaminada a la satisfacción de dicho interés, con el control de los Tribunales de este orden jurisdiccional y debe respetar, además, el procedimiento establecido en cada caso para la modificación de la normativa de planeamiento de que se trate (artículo 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 154 y siguientes del Reglamento de Planeamiento).

No puede existir, a la luz de lo expuesto, una tercera figura de convenios urbanísticos caracterizados por contradecir las normas de planeamiento supraordinadas a ellos sin contemplar una modificación futura de éstas, ya que tales convenios serían nulos (artículos 57 y 58 del TRLS) por contradecir lo dispuesto en la Ley".

Por su parte, en la STS de 23 de marzo de 2010 (RJ 2010, 4473) se lleva a cabo una recopilación de la doctrina del propio Tribunal Supremo sobre los convenios urbanísticos de planeamiento y su fuerza vinculante, indicando en su fundamento de derecho quinto:

"En la STS 20 de noviembre de 2007 hemos reiterado ---una vez más--- la clásica STS de 13 de junio de 1990 , en la que ya se dijo, entre otros extremos relacionados con el planeamiento "no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual: cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores".

(...) Y si bien esta actividad concertada que se plasma en el convenio no es únicamente un conjunto de obligaciones recíprocas, sino también comporta la asunción de compromisos por parte de la Administración y de la entidad que lo acuerda, tendentes a materializar una modificación futura del plan, y que su incumplimiento podría comportar, para las partes que lo suscriben, las consecuencias indemnizatorias derivadas del principio de responsabilidad, sin embargo lo cierto es que por vía convencional no puede verse limitada ni coartada la potestad de planeamiento que ha de ejercerse siempre en defensa del interés general.

El examen de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, que se recoge al respecto en la STS de 13 de abril de 2007 (recurso de casación 6788/2003), avala cuanto decimos. Así se señala en la sentencia citada que "tanto de la referida al "ius variandi" que compete a aquélla en la ordenación del suelo, para el que ni tan siquiera los derechos adquiridos, ni los convenios que la Administración haya podido concluir, constituyen obstáculos a su ejercicio racional y no arbitrario (sentencias, entre muchas otras, de 30 de abril y 13 de junio de 1990, 3 de abril, 9 de julio 21 de septiembre, 30 de octubre y 20 de diciembre 1991, 27 de febrero, 28 de abril y 21 de octubre de 1997 y las en ellas citadas), como de la atinente a aquel principio de la "indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional", en la que reiteradamente se afirma que las exigencias del interés público que justifican tales potestades implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios que la Administración concierte con los administrados; que las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias, por lo que no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual; o que, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración de lo convenido (sentencias, entre otras muchas, de 30 de abril y 13 de julio de 1990, 21 de septiembre y 20 de diciembre de 1991, 13 de febrero, 18 de marzo, 15 de abril y 27 de octubre de 1992, 23 de junio , 19 de julio y 5 de diciembre de 1994, 15 de marzo de 1997, 29 de febrero de 2000 o 7 de octubre de 2002), avala lo dicho".

(...) Idéntico rechazo merece la posible contemplación del proyecto en las estipulaciones de unos y otros convenios urbanísticos, figura que como expresaba el Tribunal Supremo

en su Sentencia de 15 de marzo de 1997, aun cuando tenga por finalidad la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor, no se subsume entre las disposiciones de carácter general, de la que participan en cambio las normas de planeamiento que, en su caso, deriven de él. El convenio de planeamiento es, y permanece, en la esfera de los simples convenios. Es verdad, que como también se dijo en la sentencia expresada, la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del Derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. No lo hacen en su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de un simple convenio ajeno a ellas. El Convenio de planeamiento no es otra cosa que un acuerdo preparatorio de la modificación de un Plan. De esta forma, como dijo la Sala en su Sentencia de 27 de febrero de 2004 (recurso 262/1999) "...la existencia de un convenio, que por los datos que tienen la Sala a la luz del proceso es un convenio de planeamiento y no de gestión, no puede dar cobertura directa e inmediata a la licencia si lo convenido no se incorpora al ordenamiento jurídico como norma. Y ello por una esencial razón de carácter material. El convenio no expresa ni manifiesta la misma satisfacción del interés general de la comunidad que una norma de planeamiento por una vital diferencia. El convenio no tiene el control de la información pública y trámite de alegaciones que tiene la elaboración de un Plan. El Plan tiene una legitimación democrática, mediata como cualquier norma de carácter reglamentario nacida de una Administración Pública democrática, pero también tiene una legitimación democrática inmediata por someterse al trámite de información pública. Trámite que garantiza que la comunidad, afectada por la norma que regula su urbanismo, manifiesta su opinión sobre el diseño de ciudad. Un convenio que no se transforma en Plan carece de la eficacia normativa para sustituir al Plan de cara a la concesión de una licencia ...".

3º) La tercera línea jurisprudencial que destacamos ---acercándonos así a la cuestión que procede interpretar--- es la relativa al principio indemnizatorio derivado del incumplimiento de los convenios.

Dejando al margen el nivel de vinculatoriedad que los convenios urbanísticos tienen en relación con la función pública que corresponde al planificador, lo cierto es - --como hemos expuesto--- que el principio indemnizatorio, por parte del poder público que planifica urbanísticamente, pero que con ello ---o con su inacción--- incumple lo pactado con los administrados, se impone como una consecuencia obligada y derivada de las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Recientemente hemos insistido en la STS 462/2019, de 4 de abril (ECLI: ES:TS:2019:1138, RC 1224/2017) en que "Estos convenios de planeamiento -negocio jurídico convencional de naturaleza administrativa- no vinculan al planificador que conserva intacta su potestad discrecional. Entre otras, recuerda la STS, Sección Sexta de 3 de abril de 2001 (casación 8856/96), que la "Administración no puede disponer de dicha potestad. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible. La falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias -o de otra índole- dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello

(sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997, que cita las de 23 de junio de 1994, 18 de marzo de 1992, 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991)".

Este principio indemnizatorio, como consecuencia del incumplimiento de los convenios urbanísticos, viene siendo un auténtico principio general, que la jurisprudencia (por todas, STS de 3 de abril de 2001) formula en los siguientes términos: "la falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias o de otra índole dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello (STS de 15 de marzo de 1997, que cita las de 23 de junio de 1994 , 18 de marzo de 1992, 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991). Los recurrentes no pretenden la nulidad del Plan, ni ser reintegrados en el aprovechamiento del que fueron privados por la revisión de éste, sino ser resarcidos como consecuencia del incumplimiento del convenio celebrado con el Ayuntamiento".

La jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado sobre las consecuencias que produce el incumplimiento de lo acordado en los convenios urbanísticos: Así en la STS de 3 de abril de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:2796, RC 8856/1996), dijimos: "Los convenios urbanísticos constituyen una manifestación de la participación de los administrados en el ejercicio de las potestades urbanísticas que corresponden a la Administración. El carácter jurídico-público de estas potestades no excluye, en una concepción avanzada de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, la intervención de aquéllos en aspectos de la actuación administrativa susceptibles de compromiso. La finalidad de los convenios es servir como instrumento de acción concertada para asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general.

Las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento urbanístico, manifestada mediante la promulgación de los planes como normas reglamentarias de general y obligado acatamiento, impiden, sin embargo, que aquella potestad pueda considerarse limitada por los convenios que la Administración concierte con los administrados. La Administración no puede disponer de dicha potestad. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible.

La falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias -o de otra índole- dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997, que cita las de 23 de junio de 1994, 18 de marzo de 1992, 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991)."

Por otro lado, en nuestra Sentencia de 3 de febrero de 2011 (rec. 762/2009) señalamos que:

"(...) el convenio de planeamiento es, y permanece, en la esfera de los simples convenios, por lo que no cabe su impugnación indirecta por la vía del artículo 26 de la LJCA. Así, en la sentencia del mismo Alto Tribunal de 9 de marzo de 2001 se manifiesta: "la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de los firmantes, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales

compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. No lo hacen en su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de un simple convenio ajeno a ellas. El convenio de planeamiento es un acuerdo preparatorio de la modificación de un Plan, y como tal resulta enjuiciable en este orden contencioso-administrativo..., sin perjuicio de que en el futuro lo sea asimismo la modificación o revisión del planeamiento que, en su caso, se adopte.”

Sobre tal base doctrinal podemos alcanzar dos conclusiones, a saber:

(i) De conformidad con el artículo 243.4 de la LSCM los convenios urbanísticos tienen, a todos los efectos, carácter administrativo, por lo tanto tienen una naturaleza jurídico-administrativa, dado que en ellos interviene como parte una Administración pública, y su contenido está vinculado al giro o tráfico específico de la misma o dirigido a satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de su específica competencia, como así resulta de lo dispuesto en el artículo 25.1.b) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), y está, igualmente, reconocido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Conforme a ello, los mismos deben reunir los requisitos de contenido, formalización y perfección recogidos en los términos expresados en los artículos 35 y siguientes de dicha Ley, que no concurren en las *“Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín - sur de Calle 30 / Fuencarral - norte de Calle 30. Acuerdo ADIF / DCN / Ayuntamiento de Madrid”* que es el título en el que se ampara la pretensión de nulidad de un convenio que no se ha llegado a suscribir.

(ii) Aun cuando a efectos dialécticos pudiera entenderse que materialmente, que no formalmente como ya hemos indicado, el alcance de las *“Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín - sur de Calle 30 / Fuencarral - norte de Calle 30. Acuerdo ADIF/ DCN/Ayuntamiento de Madrid”* pudieran tener una relación directa con la Modificación aprobada en los términos que se van reflejando por la parte recurrente, y que ésta tuviera una concordancia en relación con los puntos que en las mismas se recogen su configuración como convenio de planeamiento no determinaría, *per se*, la nulidad de la MPG pues tal hecho no significa que la plasmación en el instrumento urbanístico fuera realizado contraviniendo el interés general que ha de prevalecer en la ordenación del ámbito.

Es cierto que el Tribunal Supremo, baste citar la sentencia de 12 de diciembre de 2014 (rec. 3058/2012), ha expresado que:

“Así, como recuerda nuestra Sentencia de 30 de octubre de 2013 (RC 2258/2010). En las de 26 de julio de 2006 (RC 2393/2003), 30 de octubre de 2007 (RC 5957/2003) y 24 de marzo de 2009 (RC 10055/2004), entre otras, hemos insistido, precisamente, en que: “Las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal.”

Más en concreto, en la STS de 20 de abril de 2011 (rec. 1735/2007) declaró que:

“La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es sólo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan, como señala el artículo 156.d) del Reglamento de Planeamiento. Estas circunstancias del caso vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público. Esta doctrina tradicional, y consolidada por la jurisprudencia de esta Sala, sobre el ejercicio del " ius variandi" no está exenta de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador son, quizás el más significativo, la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, ha de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, ex artículo 33.2 de la CE.”

No obstante, el Tribunal Supremo ha puesto de manifiesto en numerosas sentencias - sirvan de muestra las SSTs de 9 de marzo de 2011 (rec. 3037/2008), 14 de febrero de 2007 (rec. 5245/2003) y 28 de diciembre de 2005 (rec. 6207/2002)- que:

“(…) la potestad para revisar o modificar el planeamiento es discrecional (ius variandi), de modo que, dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público. Libertad de criterio ---no condicionada por derechos adquiridos, ni por compromisos convencionales anteriores de la Administración---, que no puede ser sustituida, en su núcleo de oportunidad, por la distinta opinión o voluntad de los particulares, ni por la decisión de los órganos jurisdiccionales (artículo 71.2 de la LRJCA).

Por ello se ha insistido también en que el éxito de la impugnación que se dirija contra el ejercicio de tal potestad tiene que basarse en una actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración, al planificar, ha incurrido en error, o ha actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad y la seguridad jurídicas, o con desviación de poder, o, en fin, con falta de motivación en la toma de sus decisiones; directrices, todas ellas, condensadas en el artículo 3, en relación con el 12, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana , aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril (TRLR76), artículos coincidentes con los 2 y 3 del vigente Texto Refundido de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio (TRLR08).”

Antes de proseguir con el examen de la jurisprudencia, conviene precisar que la lectura que hace la parte demandante de nuestra sentencia de 11 de mayo de 2012 (rec. 142/2009), confirmada por la STS de 7 de noviembre de 2014 (rec. 2896/2012), no resulta correcta, pues dicha sentencia no declaraba que la nulidad del planeamiento allí impugnado tenía por causa la nulidad del convenio en que se basaba, sin más.

En verdad, en dicha sentencia se declaró la nulidad del *“Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el levantamiento del aplazamiento de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón Distrito Norte, aprobándose definitivamente los ámbitos Distrito Norte de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón, cuya delimitación queda configurada en los epígrafes A)2, A)4 y E)6 del apartado IV del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 14 de enero de 1999 que fueron objeto de aplazamiento de su aprobación definitiva”*, con fundamento en que *“si el Ayuntamiento desistió de su voluntad de revisar el Plan bajo las determinaciones del aplazamiento se sometió en su nuevo ejercicio de la potestad planificadora a las determinaciones de la Ley 9/2001 por lo que en ningún caso se podía, por la Comunidad, alzar un aplazamiento fundamentado en motivos distintos de los de en su día advertidos como elementos de la suspensión”*, a lo que se añadía que *“la Comunidad debió denegar el alzamiento y la aprobación de la revisión del concreto ámbito afectado y ordenar que la misma se verificara a través de los trámites establecidos en los artículos 67 y ss de dicha Ley”*. De modo que fue haber prescindido del procedimiento legalmente establecido para la revisión del planeamiento vigente lo que determinó la nulidad del Acuerdo impugnado, con independencia de que la voluntad planificadora se fundamentara en la celebración de un convenio de planeamiento expresamente prohibido por la LSCM y, por ende, ineficaz.

De hecho, la STS de 7 de noviembre de 2014 (rec. 2896/2012) resume la argumentación de la sentencia de instancia del siguiente modo:

“Podemos ahora resumir dicha argumentación del siguiente modo: Con la resolución administrativa impugnada en la instancia -el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 -, vino a ponerse fin a un procedimiento de revisión del planeamiento municipal que había pretendido prolongarse desde su inicio a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, siendo así que dicho acuerdo habría requerido, en su lugar, la iniciación de un nuevo y distinto procedimiento de revisión en el ejercicio de la potestad de planeamiento de lo que la Administración urbanística dispone .

La trascendencia del defecto procedimental observado reside en la determinación de la normativa autonómica que resulta de aplicación, puesto que, mientras los recurrentes en casación apelan sobre la base de la continuidad del mismo procedimiento a la aplicabilidad de la normativa más antigua (Ley 9/1995), la sentencia afirma la necesidad de estar a la que ha venido a reemplazar aquella (Ley 9/2001): disposición transitoria tercera).

En cualquier caso, y más allá de esto último, lo que ahora interesa retener como punto de partida especialmente es la "ratio decidendi" en que se apoya la sentencia controvertida: se trata de un vicio de forma (de procedimiento) -en la elaboración de una disposición de carácter general, como son los planes urbanísticos- lo que determina el pronunciamiento anulatorio que la sentencia lleva a su fallo.”

Esta sentencia priva de eficacia alguna al convenio de planeamiento aprobado tras la entrada en vigor de la LSCM en su fundamento de derecho decimoprimer, y en los fundamentos de derecho decimosegundo y decimotercero declara:

“Lo que sucede es que, justamente a partir de dicha aprobación definitiva parcial, y respecto de los ámbitos cuya aprobación no fue acordada y quedaron por tanto en suspenso, procede realizar con posterioridad los trámites previstos por el ordenamiento jurídico para completar la ordenación.

Y cumplimentados los trámites requeridos, no procede la aprobación definitiva parcial, si la ordenación propuesta, o bien no se ajusta al ordenamiento jurídico, o bien no se atiende a exigencias de interés superior dimanantes de la necesidad de preservar intereses supralocales, o bien pretende hacerse valer la continuidad del procedimiento con arreglo a una normativa ya reemplazada por otra, con vistas a sortear las exigencias de esta última, que es lo que ha sucedido en el supuesto de autos y en lo que, en definitiva, funda su reproche la sentencia impugnada a la actuación administrativa cuestionada en la instancia.

(...) no es razonable entender indefinidamente abierto un procedimiento de revisión, mediante la formulación sucesiva de nuevos documentos de subsanación o rectificación con vistas a introducir en cada ocasión nuevos criterios de ordenación, máxime cuando el marco normativo de aplicación además resulta alterado, a los efectos de evitar la aplicación de las nuevas previsiones y en cambio mantener la aplicabilidad de la normativa precedente. La serie podría resultar interminable, y legitimar este modo de proceder equivaldría a entender que el procedimiento pudiera quedar congelado en el tiempo e inmune a todo cambio normativo.

Así las cosas, pese a que cuando el procedimiento vuelve a retomarse a los dos años en prácticamente estuvo interrumpido ahora sí vino a recibir el respaldo de la Comunidad Autónoma, el criterio que acabamos de exponer -en definitiva, el mismo criterio sobre el que descansó el recurso contencioso-administrativo promovido en la instancia- resultó a la postre determinante para que la Sala sentenciadora alcanzara las conclusiones que fundamentan su sentencia

(...) hemos de convenir con la Sala de instancia en que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido; aun cuando en efecto se han sucedido los trámites y las actuaciones y se ha desarrollado por tanto un procedimiento administrativo, dicho procedimiento no es el legalmente establecido (Ley madrileña 9/2001: disposición transitoria tercera) y se ha venido a realizar otro distinto en su lugar que no lo era (Ley madrileña 9/1995: artículo 48 c)). La nulidad se produce no sólo cuando se omite total y absolutamente el procedimiento administrativo, sino también cuando sucede lo que en el supuesto litigioso, esto es, que se ha venido a tramitar un procedimiento distinto, en lugar del legalmente establecido.”

Por tanto, en modo alguno cabe extraer de estas sentencias las conclusiones que patrocina la parte demandante.

Acerca de la potestad de modificación de la ordenación urbanística, su naturaleza y límites, conviene recordar ahora la doctrina transcrita por la STS de 21 de octubre de 2020, rec. 6895/2018, que recopila algunas consideraciones al respecto de otros precedentes jurisprudenciales:

“En nuestra STS de 25 de marzo de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:2806, RC 1385/2006), recordando la anterior STS de 23 de febrero de 2010, entre otras muchas, pusimos de manifiesto la posibilidad de modificación del planeamiento urbanístico, con la finalidad de conseguir ---en cada momento--- los intereses generales y colectivos de la ciudad, señalando al respecto que “[l]as posibilidades del "ius variandi" en el ámbito urbanístico

que nos concierne, y los criterios al respecto de la Sala, en relación con el equilibrio necesario en tal operación de cambio, también son sobrada y suficientemente conocidos y reiterados: "ciertamente la ordenación urbanística ha de tratar de conjugar dos principios fundamentales, bien el de estabilidad y seguridad jurídicas, bien de modificación, revisión o incluso nuevo planteamiento, pues si bien es atendible la necesidad de permanencia de los Planes (con vocación de permanencia como señala el artículo 45 de la Ley del Suelo), ello no debe conllevar posiciones y situaciones inmovilistas, en franca contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, económicas, ideológicas, políticas, entre otras, que van a manifestarse en orden a nuevas necesidades y conveniencias, y con respecto a las que la normativa urbanística debe dar adecuado cauce y desarrollo. (...) Y ello es así pues una concepción totalmente estática del urbanismo, en vez de dinámica y respetuosa con las futuras necesidades y conveniencias podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales al interés público y privado. Reconociéndose, por tanto, la potestad de la Administración para alterar, modificar, revisar o formular ex novo un planeamiento urbanístico, debe centrarse la cuestión en que la actividad en que se concreta esa potestad debe estar suficientemente justificada, y apoyada en datos objetivos, para impedir que la impropiedad en el ejercicio de que el *ius variandi*, atente a los límites racionales y naturales de la discrecionalidad que se reconoce".

Por su parte, en la STS de 12 de diciembre de 2014 (ECLI:ES: TS:2014: 5164, RC 3058/2012) ---recordando las anteriores SSTS de 30 de octubre de 2013 (RC 2258/2010), 26 de julio de 2006 (RC 2393/2003), 30 de octubre de 2007 (RC 5957/2003) y 24 de marzo de 2009 (RC 10055/2004), entre otras---, hemos insistido, en lo siguiente: "Las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de uno o de unos propietarios; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal".

Más en concreto, en la STS de 20 de abril de 2011 (ECLI:ES:TS:2011: 2284, RC 1735/2007) declaramos: "La potestad para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística no es sólo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento cuando las circunstancias del caso lo exijan, como señala el artículo 156.d) del Reglamento de Planeamiento. Estas circunstancias del caso vienen representadas por la satisfacción de los intereses generales, que pueden demandar los cambios precisos para mejorar y perfeccionar la ordenación del suelo. En definitiva, la potestad de planeamiento incluye la de su reforma o sustitución, para realizar los ajustes necesarios a las exigencias cambiantes del interés público. Esta doctrina tradicional, y consolidada por la jurisprudencia de esta Sala, sobre el ejercicio del "*ius variandi*" no está exenta de límites. Así, los contornos dentro de los cuales se ha de mover la decisión del planificador son, quizás el más significativo, la proscripción de la arbitrariedad, pues la decisión tiene un carácter discrecional, pero nunca arbitrario, de modo que resultan de aplicación las técnicas tradicionales del control de los actos discrecionales, como el control de los hechos determinantes, la motivación y no incurrir en desviación de poder. Además, ha de ajustarse en tal planificación al interés público que constituye el epicentro de toda su actuación, siempre tomando en consideración la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad, ex artículo 33.2 de la CE".

Por último, tenemos que hacer referencia a nuestra STS 1561/2017, de 17 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3653, RC 3447/2015), que las partes citan como infringida, y que la sentencia de instancia considera que le sirve de fundamento a su decisión anulatoria. Realmente, la cita que se transcribe por la sentencia de instancia corresponde a los razonamientos de la STSJ de Andalucía (con sede en Málaga) ---que contiene claras referencias a anteriores pronunciamientos del Tribunal Supremo---, aunque debe reconocerse que la STS de referencia, que la revisaba en casación, hizo suyos tales pronunciamientos, y que debemos reproducir:

"Para resolver la cuestión planteada en estos términos se ha de tener presente que la Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanística. Así se entiende que es la Administración con competencia en materia de ordenación urbanística la que asume monopolísticamente la tarea de observar el progreso de las necesidades de la ciudad y ofrecerles soluciones que considere más acordes para la mejor satisfacción en último término de los intereses generales de la comunidad. Como consecuencia de lo anterior se deduce la proscripción generalmente considerada de alteración del planeamiento en base a pronunciamientos judiciales, que solo deben valorar con arreglo a su función revisora, la conformidad a derecho del planeamiento, y en su caso anularlo sin sustituirlo por prescripciones propias, usurpando la genuina función de la Administración planeadora, lo que determina que no sean atendibles en sede jurisdiccional pretensiones que persigan la mutación del planeamiento mediante la sustitución de sus determinaciones.

Como toda potestad de ejercicio discrecional por la Administración, ésta se sujeta a las prescripciones de los artículos 9.3) y 103.1 de la CE, en la medida que el primero proscribiera la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, con sometimiento a la Ley y al Derecho, y el segundo impone a las Administraciones que sirvan con objetividad los intereses generales. En concordancia con estos mandatos constitucionales de genérica aplicación a la actividad de las Administraciones, se deduce que el ejercicio del ius variandi urbanístico debe estar presidido por el respeto a los principios de congruencia, racionalidad y proporcionalidad, y en concreto debe evitar la indeseada discordancia entre la solución elegida y la realidad a la que se aplica, como advirtió en su día la STS de 28 de marzo de 1990.

Así, la potestad de planeamiento es una potestad discrecional de la Administración, que como indica el Tribunal Supremo debe observarse dentro de los principios del art. 103 de la Constitución; de tal suerte que el éxito de una impugnación de la potestad de planeamiento, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, la estabilidad, la seguridad jurídica, con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones. En igual sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 destaca el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el genio expansivo del Estado de Derecho, ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. La misma sentencia haciendo una referencia concreta a la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 subraya la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan, art.

12,3,a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento y advierte que la Memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento.”

También resulta oportuno exponer la jurisprudencia acerca de la Memoria del planeamiento o de sus modificaciones, como instrumento clave y esencial para la motivación de la actuación o transformación urbanística, a la que, por lo que respecta a la modificación del PGOUM 97 que nos atañe, apelan recurrentemente las partes en sus alegaciones. Para ello transcribimos en parte el contenido de la STS de 21 de octubre de 2020, rec. 6895/2018, que reproduce otros precedentes jurisprudenciales:

“En tal sentido es esencial la cita de la también clásica STS de 16 de junio de 1977 (ECLI:ES:TS:1977:1391, RA 43534/1976), en la que se ponía de manifiesto la existencia de "otras razones de estricto tinte jurídico que abonan del propio modo la necesidad de estar también a lo que en la Memoria resulte previsto, habida cuenta que ningún órgano gestor puede, material ni jurídicamente realizar, sin la existencia y determinación de un rumbo previamente fijado, como propósito, meta o finalidad perseguida, que es y en que ha de consistir lo que se va a llevar a cabo, que, precisamente, es el cometido específico de aquella y que, a todos los efectos, pone de relieve el sustratum técnico y jurídico de ese programa o proyecto, justifica su razón de ser o sentido, sienta las bases de ejecución, especifica el modo en que ésta ha de producirse y acredita la disponibilidad material y jurídica de los medios legalmente exigidos como imprescindibles para el feliz éxito de lo que urbanísticamente es proyectado, con la inevitable y consiguiente trascendencia que es lo que de ella resulte lo que en Derecho se va a tener en cuenta para que, advenida la realidad de lo previsto con lo que la Ley prevé, se determine la procedencia de ser aprobada la gestión futura, sin cuya aprobación ningún Plan puede ejecutarse válidamente ni, por supuesto, vincular ni siquiera a sus propios creadores, siendo secuela de lo dicho que no es posible degradar en supuesto alguno el alcance y trascendencia de tan repetida Memoria, ya que, de hacerse, se podría llegar a que, incluso, resultare viable lo que de manera alguna consiente por Ley viabilidad; como ocurriría de aprovechar un Plan debidamente aprobado y consiguientemente, de su Memoria, para, en su ejecución prescindir de lo en esta trazado y variar la primitiva programación de la finalidad urbanística, habida cuenta de que esto podría implicar, incluso, efectiva incidencia en su supuesto de desviación de poder -que no otra cosa significa, genéricamente, para el número 3 del artículo 83 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el Ordenamiento Jurídico--, o, al menos, una legal beligerancia a la procuración de revestimientos legales, buscados y establecidos con reserva mental de futura vulneración, para conseguir lo que de otra forma no podría ser conseguido, de donde, en definitiva, se infiere que, lejos de poder ser considerada tan repetida memoria como vehículo portador de simples activaciones subjetivas reveladoras del personal propósito del gestor, constituye la auténtica causa, en sentido jurídico, determinante de un elemento esencial del negocio jurídico urbanístico, y, por lo mismo y en el propio orden de cosas, el expediente y medio de mas significativa potencia de auxilio a la hermenéutica para solucionar eventos, como el de autos, en que se pone de evidencia la disconformidad entre lo efectivo y materialmente realizado y lo jurídicamente realizable, por cierto imponiendo al interprete la necesidad de que cualquier situación conflictiva o dudosa haya de ser resuelta conforme a las previsiones que del contexto de la Memoria sean deducibles, porque, como va dicho, fueron ellas, precisamente, las que engendraron la aprobación y

consiguiente obligatoriedad del Plan, ya que el amparo y protección que lo ejecutable ha de merecer por parte del acto aprobatorio presupone de modo inexcusable la certeza que tiene la autoridad llamada a producirlo de que el fin propuesto no ha de sufrir alteración alguna en su ejecución material, y que, por supuesto, son legalmente aptas y viables todas y cada una de las consignaciones preceptivamente incluibles en la Memoria, a la que, por lo mismo, la Ley impone el requisito de "justificativa", expresión sinónima de obligado acreditamiento de adecuación de medios a propuestos fines, como los genéricamente referidos a la ordenación de etapas para realizar el Plan y de los medios económico-financieros disponibles, que deberán dejarse afectados a la ejecución del mismo".

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

"Ya en este punto será de subrayar la importancia de la memoria como documento integrante del Plan -arts. 12.3.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento -, importancia esta que recientemente se ha destacado en la prensa al glosar, con profundo calor humano, la denominación de una plaza del madrileño barrio de Orcasitas - plaza de la Memoria Vinculante- que evoca la doctrina de la Sentencia de esta Sala de 16 de junio de 1977 que se calificaba de «ejemplar». Más concretamente, en lo que ahora importa, ha de advertirse que la memoria integra, ante todo, la motivación del Plan; es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento. Y tal memoria no es un documento accidental, que pueda existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley -art. 12.3.a) del Texto Refundido-. Las normas, en nuestro sistema jurídico, pueden tener o no un preámbulo o exposición de motivos. Sin embargo, el Plan que tiene una clara naturaleza normativa -Sentencias de 7 de febrero de 1987, 17 de octubre de 1988 , 9 de mayo de 1989 , 6 de noviembre de 1990, 22 de mayo de 1991, etc.-, exige como elemento integrante esencial la memoria: la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración y que pese a ello está habilitado para regular el contenido del derecho de propiedad - art. 33.2 de la Constitución y Sentencias de 2 de febrero de 1987, 17 de junio de 1989, 28 de noviembre de 1990 y 12 de febrero, 11 de marzo y 22 de mayo de 1991, etc.- explica la necesidad esencial de la memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad. De su contenido ha de fluir la motivación de las determinaciones del planeamiento. Y si esto es así, será claro que las modificaciones que a lo largo de la tramitación del planeamiento vaya sufriendo su texto habrán de ser también motivadas, pues estas nuevas determinaciones no estarán justificadas en la memoria: así lo indicaba esta Sala en la Sentencia de 25 de abril de 1991".

Y, hasta ahora, esta doctrina ha resultado inalterada, como pone de manifiesto la STS 1 de julio de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:3050, RC 2645/2013):

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

dotaciones no se corresponde territorialmente con la mayor edificabilidad que las determina".

Por último, debemos hacer referencia a nuestra STS de 24 de junio de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:2916, RC 3657/2015), que, al margen de contener un acertado resumen de la jurisprudencia que citamos en relación con las posibilidades de modificación del planeamiento urbanístico, pone de manifiesto:

"Por otro lado, también hemos establecido que la planificación urbanística está orientada a satisfacer no solo las necesidades presentes sino también las del futuro; lo que se ha venido en llamar el horizonte del plan. En esa tarea prospectiva, con proyecciones de bastantes años, es admisible la utilización de criterios flexibles para dar respuesta, en su caso, a posibles cambios de coyuntura demográfica, sin que por ello se esté incurriendo en irracionalidad"."

Late en las alegaciones de las partes en el procedimiento la idea de que el documento de julio de 2017, denominado "*Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín - sur de Calle 30 / Fuencarral - Norte de Calle 30. Acuerdo ADIF / DCN / Ayuntamiento de Madrid*", suscrito por el DCN y Ayuntamiento de Madrid con 19 puntos, y el Protocolo General de Actuación de 22 de abril de 2019, se plasmaron en la modificación para beneficiar a la entidad codemandada DCN, lo que niega esta categóricamente.

Por ello, conviene también hacer algunas consideraciones sobre el vicio de desviación de poder denunciado, que consiste en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, cuya reprobación alcanza rango constitucional (artículo 106.1 en relación con el artículo 103 de la Constitución) y que aparece definido en los artículos 70 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa y 48.1 de la LPACAP. Este vicio requiere, para poder ser apreciado, que quien lo aduzca concrete y acredite los hechos en que basa su alegato, sin que pueda este sustentarse en meras opiniones subjetivas ni en suspicacias interpretativas (STS de 1 de diciembre de 2012).

Según jurisprudencia consolidada, que recopila la STS de 23 de febrero de 2012, rec. 2921/2008, la desviación de poder comporta la existencia de un acto administrativo ajustado en sus requisitos extrínsecos a la legalidad pero afectado de invalidez por contradecir en su motivación el sentido teológico de la actividad administrativa, que ha de estar orientada, en todo caso, a la promoción del interés público y, en particular, a la finalidad concreta con que está configurada en la norma la potestad administrativa que se ejercita (SSTS de 6 de marzo de 1992, de 25 de febrero, 10 de marzo, y 12 de mayo de 1996). Para su apreciación es preciso que quien la invoque alegue los supuestos de hecho en que se funde y los pruebe, si bien en este aspecto la más reciente jurisprudencia ha flexibilizado el rigor de otra anterior, que exigía una prueba absoluta y plena, entendiéndose que la misma dificultad de la probanza de motivaciones internas hacía necesario admitir como suficiente la acreditación que permita al Tribunal formar su convicción (SSTS de 7 de marzo de 1986, de 19 de enero de 1989 y de 14 de octubre de 1994, entre otras muchas).

No obstante, la prueba que requiere la desviación de poder es una prueba rigurosa y requiere que se objetive por la prueba practicada y aportada por el recurrente el

ejercicio desviado de potestades administrativas (Sentencias de 17 de marzo 1997 y 7 de noviembre de 2011).

Tal y como manifiesta la STS de 8 de octubre de 2002:

“La desviación de poder implica, como se desprende de la definición del artículo 83 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción y de la copiosa jurisprudencia a que ha dado lugar, una infracción del Ordenamiento Jurídico que se produce en los actos que, ajustados a la legalidad extrínseca, están inspirados en consideraciones ajenas al interés del servicio, por lo que la apreciación de este vicio requiere, no ya la simple confrontación con la regla de derecho, de los elementos objetivos del acto, como en la infracción del Ordenamiento Jurídico, sino la investigación de las intenciones subjetivas del agente público, para determinar si existe coincidencia entre el fin contemplado por la Ley y perseguido con la actuación administrativa, que habrá de ser puesto de relieve por esa indagación de los móviles psicológicos de su autor, de su adecuación al fin.”

Continúa la STS de 23 de febrero de 2012, rec. 2921/2008, en los siguientes términos:

“Como recuerda la sentencia de esta Sala de 10 de junio de 2008 (casación 3031 / 2004) citando anteriores pronunciamientos de 16 de marzo de 1999 y 5 de febrero de 2008, deben considerarse como notas caracterizadoras de la desviación de poder las siguientes:

a) El ejercicio de las potestades administrativas a las que la desviación de poder afecta como límite abarca subjetivamente toda la diversidad de órganos en la Administración Pública, en la extensión que confiere la legislación confiere a este concepto (artículos 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 1.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo).

b) La actividad administrativa tanto puede consistir en un hacer activo como en una deliberada pasividad, cuando concurre en el órgano administrativo competente una obligación específica de actuación positiva, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Sala contenida, entre otras, en las Sentencias de 5 de octubre de 1983 y 3 de febrero de 1984).

c) El ámbito más específico para su desarrollo es la actividad discrecional de la Administración, pero no existe obstáculo apriorístico para que se aplique a la actividad reglada, ya que nada se opone a la eventual coexistencia de vicios, infracción del ordenamiento jurídico por desviación del fin público específico asignado por la norma e ilegalidad en los elementos reglados del acto (STS de 5 de noviembre de 1978).

d) La desviación de poder puede concurrir con otros vicios de nulidad del acto, pues si la doctrina jurisprudencial ha tendido a adoptar la posición que sostiene que las infracciones legales tienen un trato preferente y deben resolverse en primer término para restablecer por el cauce del recurso jurisdiccional el derecho vulnerado, lo cierto es que la existencia de otras infracciones en el acto administrativo no excluye y antes bien posibilita y es medio para lograrla, la desviación de poder, de conformidad con las Sentencias de 30 de noviembre de 1981 y de 10 de noviembre de 1983) .

e) En cuanto a la prueba de los hechos en la desviación de poder, Siendo generalmente grave la dificultad de la prueba directa, resulta perfectamente viable acudir a las presunciones, que exigen unos datos completamente acreditados – artículo 1249 del Código Civil - de los que con un enlace lógico acorde con el criterio humano – artículo 1253 del Código Civil - derive la persecución de un fin no previsto en la norma (STS de 10 de octubre de 1987).

f) La prueba de los hechos que sirven de soporte a la desviación de poder corresponde a quien ejercita la pretensión de reconocimiento del defecto invalidante del acto (artículo 1214 del Código Civil), aunque la regla debe conjugarse con el criterio de la facilidad de la prueba, en virtud del principio de la buena fe procesal, considerando que hay hechos fáciles de probar para una de las partes que, sin embargo, son de difícil acreditamiento para la otra (STS de 23 de junio de 1987).

e) Es necesaria la constatación, en la génesis del acto administrativo, de una disfunción entre el fin objetivo que corresponde a su naturaleza y a su integración en el ordenamiento jurídico y el fin instrumental propuesto por el órgano administrativo del que deriva, disfunción que cabe apreciar tanto si se persigue un fin privado, ajeno por completo a los intereses generales, como si la finalidad que se pretende obtener, aunque de naturaleza pública, es distinta de la prevista en la norma habilitante, por estimable que sea aquélla (Sets de 11 de octubre de 1993 y 22 de abril de 1994).”

El motivo de impugnación no puede prosperar.

Desde luego, la intervención del codemandado DCN, beneficiario de los aprovechamientos urbanísticos del ADIF, y de otros organismos públicos y administraciones, que reconoce la propia introducción de la MPG y condujo a la elaboración de este documento de bases en 2017, no determina en modo alguno que nos encontremos ante un convenio de planeamiento, posteriormente materializado en la MPG.

A) La inexistencia de convenio de planeamiento.

Como hemos señalado el “Acuerdo de bases para la ordenación urbanística del área estación de Chamartín-sur de la Calle 30/Fuencarral-norte de la Calle 30”, de 27 de julio de 2017, no es un convenio urbanístico desde el punto de vista formal y material, en los términos previstos en el artículo 243 LSCM y la LCSP, sino el resultado de un proceso participativo en el que se alcanzan una serie de bases que en modo alguno condicionan o cercenan la voluntad del planificador, en el que han intervenido instituciones, organismos públicos, mercantiles, asociaciones y vecinos.

Tampoco puede afirmarse que ese documento contenga acuerdos aislados, dirigidos a subvertir el interés general en beneficio de los intereses privados de DCN.

En efecto, como se describe en la memoria de la MPG -apartado 3.2. página 97-, estas Bases de 2017 constituían, en principio, una propuesta abierta pendiente de su comprobación en función de la capacidad del territorio para acoger las cifras de edificabilidad teóricas planteadas, formando parte de la denominada Alternativa 2 de las distintas alternativas consideradas.

Tal y como afirma el Ayuntamiento de Madrid las Bases de 2017, no fueron más que el punto de partida en un proceso que, primero, exigía el análisis y la comprobación en función de la capacidad del territorio para acoger las cifras de edificabilidad teóricas planteadas, y tras ello, su concreción desde el punto de vista estructurante y pormenorizado en relación con las variables urbanísticas afectadas, hasta llegar a la propuesta final, tras un amplio proceso de debate con los agentes implicados.

El proceso participativo puesto en marcha, mediante una Mesa Técnica, integrada por las tres administraciones (local, autonómica y central), con presencia de la Sociedad DCN y la Junta de Compensación de Fuencarral-Malmea, y la convocatoria del resto de propietarios, asociaciones y ciudadanos, tanto de los distritos de Chamartín y Fuencarral como del resto de Madrid, para la elaboración del documento de “Bases para la Ordenación Urbanística del Área Estación de Chamartín-Sur de Calle 30/ Fuencarral-Norte de calle 30”, cuyo contenido se dio públicamente a conocer el 27 de julio de 2017, de manera conjunta por el Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid y DCN, bajo la rúbrica “Madrid Nuevo Norte”, corrobora su naturaleza y alcance, ajeno al propio de un convenio urbanístico.

En el documento se relacionaban las ideas clave de la adopción del nuevo modelo territorial, así como una serie de parámetros desde los que estudiar la propuesta de Modificación de Plan General. Las expresiones utilizadas en el documento y el tenor de las propias bases ponen en evidencia que la finalidad del documento era la de informar sobre unos determinados puntos de partida, que habían de concretarse tras el análisis y estudio necesario en el seno del procedimiento legal para la aprobación de la Modificación de Plan General, y tras el pronunciamiento de los órganos competentes en las distintas materias sectoriales.

De este modo se fueron concretando mediante los trabajos sucesivos las distintas alternativas de ordenación, en función de las prioridades que se fueron considerando desde el punto de vista estructurante y pormenorizado en relación con las variables urbanísticas afectadas. En el apartado 3 de la Memoria de Información de la Memoria de la MPG se recogen, como se ha señalado, las distintas alternativas identificadas en el marco del proceso de participación, presentadas de modo gradual hasta la alternativa finalmente reflejada en la MPG como la más conforme con el interés general.

Así lo corrobora el contenido de la resolución del Director General de Planeamiento y Gestión Urbanística de inicio de las actuaciones pertinentes para proceder a la elaboración y tramitación de la MPG de 25 de abril de 2018, donde se resume con total transparencia ese proceso participativo del siguiente modo:

“El actual equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid, dada la envergadura y relevancia para la ciudad del proyecto de la denominada ‘Operación Chamartín’, consideró desde el primer momento de la formación de la actual Corporación, la necesidad de realizar una reflexión sobre la idoneidad del proyecto urbano plasmado en el Plan Parcial de Reforma “Prolongación Castellana” con anterioridad a tomar la decisión sobre el modelo de actuación urbana para el área.

Para ello se adoptaron, entre otras, las siguientes líneas de actuación complementaria una de la otra:

- *En primer lugar, abrir un proceso de discusión abierta a todos los agentes sociales, económicos, políticos y administraciones implicadas.*
- *En segundo lugar abrir un proceso de interlocución directa con el Ministerio de Fomento (ADIF y RENFE) y la sociedad Desarrollo Urbanístico Chamartín (DUCH) /*

Distrito Castellana Norte (DCN) en tanto que promotora privada del Plan Parcial, que permitiera conocer de manera detallada el alcance de la actuación propuesta.

En relación con la primera actuación en la Sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de octubre de 2015 en el Punto 32 se adoptó acuerdo que, en su resumen accesible en la página web municipal, se recoge de la forma siguiente:

“Aprobar, en relación con la proposición n.º 2015/8000947, presentada por el concejal don Bosco Labrado Prieto, del Grupo Municipal CiudadanosPartido de la Ciudadanía, la enmienda de modificación, sustitutiva de la iniciativa original, con n.º de registro 2015/8000959, presentada por las portavoces de los Grupos Municipales Socialista de Madrid y Ahora Madrid, interesando la creación de una Mesa que analice, evalúe y reconsidere la Operación Castellana Norte, en la que no solo estén presentes los Grupos Municipales sino que cuente, además, con la participación de todos los agentes de la sociedad madrileña implicados en la misma, con el fin de precisar las condiciones que debe cumplir este proyecto para tener encaje en el nuevo modelo de ciudad,.... “

En ejecución del acuerdo transcrito se inició la convocatoria de Mesas de Debate Público sobre el APR 08.03 Prolongación de la Castellana coordinadas por el Área de Desarrollo Urbano Sostenible fijando como fecha para la celebración de la primera mesa el 23 de noviembre de 2015 sobre antecedentes y contenidos de la propuesta. Como continuación de la misma se han celebrado reuniones en las fechas siguientes: 15/12/2015: Mesa de Movilidad; 14/2/2016: Mesa de debate Público sobre Modelo de Planeamiento y Gestión; 8/4/2016 Mesa de debate Público: Conclusiones.

2. Resultado del proceso de reflexión: planteamiento de un nuevo modelo de actuación urbana.

Como resultado de ese proceso, el Equipo de Gobierno, llegó a la conclusión de la conveniencia de definir un nuevo modelo de actuación urbana para el desarrollo norte de la ciudad lo que comportaba someter simultáneamente a la consideración del Pleno Municipal la propuesta de denegación de la aprobación definitiva del Plan Parcial en tramitación, presentado en su día por Distrito Castellana Norte -DCN-. [...]. Como consecuencia de lo expuesto, para revisar estas condiciones, por el Equipo de Gobierno se adoptaron los siguientes acuerdos relativos al Plan Parcial en tramitación:

- Con fecha 5 de Mayo de 2016, actuando al amparo de lo previsto por el artículo 247.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la Alcaldesa manifestó su disconformidad con la propuesta de texto definitivo de Convenio urbanístico que había sido modificado y que constaba en el expediente, renunciando a continuar con su tramitación y proponiendo “como alternativa la apertura de una fase de reflexión sobre su contenido que pudiera permitir la elaboración de un nuevo modelo de ordenación en el marco de un nuevo instrumento de planeamiento urbanístico.”*

- Con fecha 25 de mayo de 2016 el Pleno de la corporación acordó ratificar la decisión de renuncia por parte del Ayuntamiento de Madrid a continuar con la tramitación del Convenio Urbanístico de gestión y ejecución del Plan Parcial de*

Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 08.03 “Prolongación de la Castellana”, y denegar la aprobación definitiva del citado Plan Parcial de Reforma, promovido por la mercantil Distrito Castellana Norte S.A., antes denominada Desarrollo Urbanístico Chamartín S.A

3. *Nuevo documento “Bases y Estrategias para la formulación de una alternativa de ordenación en torno al desarrollo Norte de Madrid: “Madrid Puerta Norte.”*

En este contexto de decisiones y acuerdos municipales, con fecha 10 de mayo de 2016 se presentó por la Alcaldesa de Madrid y el Delegado del Área de Desarrollo Urbano Sostenible el documento de “Bases y Estrategias Para la Formulación de una Alternativa de Ordenación en torno al desarrollo Norte de Madrid: “Madrid, Puerta Norte””, que recogía la propuesta del gobierno municipal para concretar dicho desarrollo y garantizar su ejecución. [...].

4. *Participación de todos los agentes sociales implicados en la reflexión sobre los aspectos sustanciales de la nueva propuesta de ordenación.*

En el marco de la segunda de las líneas de actuación enunciada en párrafos precedentes relativa al proceso de interlocución directa con el Ministerio de Fomento (ADIF y RENFE) y la sociedad Distrito Castellana Norte (DCN), teniendo como objetivo municipal plantear un proceso que hiciera efectiva una concertación entre el conjunto de la ciudadanía, las distintas administraciones y empresas públicas afectadas y los propietarios particulares, el 30 de noviembre de 2016 se celebra reunión entre la Alcaldesa de Madrid y el Ministro de Fomento con objeto de impulsar la operación. Para reactivar esta Operación Urbana se propuso la creación y convocatoria de una Mesa Técnica concebida como órgano de coparticipación de las tres administraciones (local, autonómica y central) con presencia de la Sociedad DCN y la Junta de Compensación de Fuencarral-Malmea, y la puesta en marcha de un proceso abierto de participación convocando al resto de propietarios, asociaciones y a los ciudadanos tanto de los distritos de Chamartín y Fuencarral como del resto de Madrid, todo ello para poder reflexionar sobre los objetivos urbanísticos e infraestructurales a concretar e incorporar al área.

En relación con estos procesos procede dar cuenta, por su relevancia, de las referencias siguientes:

- *El día 14 de diciembre de 2016 se celebró reunión informativa global convocada por AGDUS a la que se invitó a los agentes con intereses en el área: concejales de grupos políticos, colectivos de la Mesa Castellana Norte, miembros de la FRAVM, asociaciones vecinales, concejales de distrito (Fuencarral, Chamartín)...*

- *El día 14 de diciembre de 2016 se mantuvo reunión de dirección en Cibeles con asistencia de los representantes designados por el Ministerio de Fomento, Distrito Castellana Norte, Junta de Compensación de Fuencarral Malmea y Ayuntamiento de Madrid, (Área de Desarrollo Urbano Sostenible). Esta reunión, de carácter directivo, concretó la formación de una Mesa Técnica con la finalidad de avanzar en los trabajos para establecer el marco global de consenso sobre los criterios, objetivos y determinaciones de planeamiento para la operación que resultase de la integración de*

los parámetros planteados en “Madrid Puerta Norte” con “Prolongación Castellana” debiendo dar traslado de las propuestas a los órganos de dirección correspondientes.

La primera reunión de la Mesa Técnica se celebró el día 30 de diciembre de 2016. Desde esa fecha, durante el primer semestre de 2017, se celebraron reuniones de intenso trabajo con carácter periódico, reportando a los responsables de las entidades implicadas. Como conclusión de este proceso, por los órganos de dirección, se fijaron un conjunto de puntos de consenso que se enunciaron como “Bases para la Ordenación Urbanística del Área Estación de ChamartínSur de Calle 30/ Fuencarral-Norte de calle 30”, cuyo contenido se dio públicamente a conocer el 27 de julio de 2017 por los órganos directivos del Ministerio de Fomento, Ayuntamiento de Madrid y DCN bajo la rúbrica “Madrid Nuevo Norte”. En el punto primero de dichas “Bases...” ya se recogía la manifestación de que “El instrumento de planeamiento adecuado para articular la nueva propuesta de ordenación para el conjunto del Área será una modificación puntual de plan general.” Por otra parte en el citado documento se contenían las grandes líneas de consenso para impulsar la ordenación para el conjunto del Área, líneas de consenso concebidas como techo máximo que requerían de la comprobación de su ajuste a la capacidad real del territorio para acoger los nuevos destinos urbanísticos. Reanudados los trabajos de la Mesa Técnica durante el último trimestre de 2017 y el primer trimestre de 2018 se han celebrado múltiples reuniones con carácter periódico, cuyas conclusiones sometidas a los órganos de dirección, permiten fijar, por sus respectivos responsables, Objetivos Generales para desarrollar la ordenación del área así como datos relativos al modelo urbano (Estación Chamartin/ usos urbanísticos/magnitudes/redes públicas/Gestión) que requieren ser desarrollados y concretados mediante la formulación y tramitación del instrumento urbanístico establecido para tal fin por la legislación de suelo.”

Con independencia de lo expuesto, desde el punto de vista material, el examen de los apartados del Acuerdo de Bases de 2017 pone de manifiesto lo siguiente:

- El apartado 1 hace una mera previsión temporal de tramitación de la MPG y anuncia el desarrollo de un proceso específico de participación pública con las asociaciones ciudadanas para la concreción de la MPG, lo que revela que este documento de Bases constituía una propuesta abierta y un punto de partida para el estudio necesario tendente a la fijación de las determinaciones finales de la Modificación.
- En el apartado 2 se anuncia la intención de dividir el territorio en cinco ámbitos de actuación, frente a los dos existentes, para superar las dificultades que para la gestión y ejecución de todo el ámbito suponía esta división.

Como se explica en la memoria de la MPG (págs. 80-81), la configuración del APR 08.03 como un área homogénea, atravesada y segregada por sistemas generales de la relevancia de Calle 30 y las instalaciones ferroviarias de Fuencarral, que mantienen su calificación y titularidad sin transformación alguna, suponía una importante distorsión a la hora de establecer tanto las condiciones de ordenación estructurantes y pormenorizadas (en ámbitos urbanos claramente diferenciados), como para garantizar una efectiva plasmación de los derechos y deberes de la propiedad dando cumplimiento al principio de distribución equitativa de beneficios, alterados por la

incorporación de suelos ferroviarios, y cargas. Por ello, era necesario delimitar nuevas áreas homogéneas independientes y diferentes. El mero hecho de que la propuesta final de MPG establezca la división en cuatro Áreas Homogéneas o ámbitos de actuación, en vez de las cinco previstas inicialmente, justifica que estas Bases, en la que se establecían criterios generales, sólo tras su análisis, diagnóstico, revisión y concreción podían tener su plasmación en la MPG.

- Los apartados 3 y 6 avanzaban el criterio general consensuado por la Administraciones implicadas que debía ser concretado y desarrollado en la MPG, como línea general estratégica de un nuevo modelo de ordenación que reducía así su edificabilidad respecto al modelo anterior, y venía a reconocer que determinados suelos de titularidad pública –sistema general ferroviario y sistema general viario- no requerían transformación urbanística y no serían incluidos en ámbitos de actuación, considerándolos directamente como suelos urbanos consolidados de redes públicas. La fijación de este objetivo por parte de la Administración Pública, cuya materialización requiere de una modificación del Plan General -y cuya motivación se recoge en el apartado 4.1 de la Memoria General de la MPG- no parece un condicionante que encubra la existencia de un convenio de planeamiento previo, y en ningún caso se puede interpretar como una ventaja para el operador privado.

- El apartado 4 hace una llamada general para que a través de los elementos estructurantes se garantice una adecuada ordenación del área y su integración urbana con el entorno y la asunción por el Ayuntamiento de Madrid de las actuaciones de remodelación sobre el nudo norte de Calle 30 y el nudo de Fuencarral, actuaciones que en el planeamiento antecedente se hacían con cargo a los propietarios.

- El apartado 5 se limita a contemplar la necesidad de colaboración, como mecanismo de garantía del funcionamiento de los sistemas generales de transportes y servicios urbanos, dada la trascendencia que la movilidad presenta en el desarrollo del ámbito.

- El apartado 7 tan solo recoge la intención de alcanzar con la MPG un adecuado equilibrio entre los aspectos que pueden condicionar la viabilidad de la operación - usos urbanísticos, volumen de edificabilidades, cargas y viabilidad de los ámbitos-, regla común a cualquier operación urbanística.

- El apartado 8 recoge la voluntad de articular los sistemas y modelos de transporte adecuados para garantizar una movilidad sostenible en relación a los usos y edificabilidades previstos, como es lógico y natural.

- La base 9 da a conocer determinadas mejoras del nuevo modelo territorial propuesto, desde la óptica del interés general, atinentes al aseguramiento de dotaciones públicas suficientes y a la localización sobre la losa de parte de las zonas verdes y de los usos deportivos.

- El apartado 10 establece unos parámetros de edificabilidad que remiten su concreción al proceso de formulación de la MPG, teniendo por tanto un carácter orientativo y como punto de partida “a concretar y perfeccionar en el marco de los trabajos de ordenación de los diferentes ámbitos”, destacándose que tales previsiones

suponían una reducción de la edificabilidad respecto al planeamiento anterior, lo que, desde luego, no favorece a operador privado.

- El apartado 11 pone de manifiesto la evidente vinculación entre la ordenación al sur de la calle 30 y la Estación de Chamartín, necesidad de la que no se deriva la asunción de ningún compromiso que condicione la MPG.

- El apartado 12 al priorizar en la MPG la incorporación de ordenaciones pormenorizadas y específicas (APEs) frente a ordenaciones remitidas (APRs), solo pone de manifiesto la voluntad de la Administración de acortar plazos para la ejecución del planeamiento en aquellos ámbitos que cuenten con ordenación pormenorizada, al no necesitarse la formulación de instrumentos de planeamiento de desarrollo, lo cual no supone que se condicionen ordenaciones pormenorizadas que se concretarán en la MPG ni que ámbitos van a contar con ordenación pormenorizada y cuales se remitirán a un planeamiento posterior.

- El apartado 13 se limita a establecer como “preferente” el sistema de Compensación, como sistema de actuación de los ámbitos. Pero la elección expresa del sistema de compensación para cada ámbito se realiza por la MPG, considerando la efectiva capacidad de gestión de la iniciativa privada para hacer frente al conjunto de obligaciones derivadas de la aplicación de este sistema de gestión, que obliga a la integración de los propietarios en las correspondientes Juntas de Compensación, las cuales habrán de actuar, conforme dispone la legislación urbanística, bajo la tutela, fiscalización y control del Ayuntamiento de Madrid según su condición de Administración actuante. Y ello, tras el estudio necesario de análisis, diagnóstico y revisión que requiere la redacción del documento de Modificación de Plan General.

- En los apartados 14 y 15 se hace alusión a los dos ámbitos considerados al sur y al norte de la calle 30, identificándose al sur de la calle 30, un uso genérico de actividades económicas/servicios terciarios en función de las características del área, acorde con las características del ámbito (de fuerte carácter terciario y alta densidad), contemplando la posibilidad de tener diversos usos, además de los ya existentes en el entorno, cuya determinación se fija en la MPG. Todo ello con el objetivo de fomentar un centro de actividad económica, apoyado en las excepcionales condiciones de proximidad al intercambiador de Estación de Chamartín.

Al norte de la calle 30 se identifica un uso genérico residencial, con presencia de actividad económica mixta, en función también de las características del área, y se prevé la potenciación de las conexiones transversales entre distritos.

Estas características generales se concretan en la MPG, que crea en este ámbito al sur de la calle 30 dos áreas homogéneas que se corresponden, respectivamente, con los ámbitos Estación de Chamartín y Centro de Negocios, y al norte de la calle 30 otras dos áreas homogéneas

Se trata de meras estrategias de actuación decididas por los poderes públicos en el establecimiento de un nuevo modelo urbano, que han de ser objeto de concreción en un instrumento de planeamiento general para que tengan carácter vinculante.

- El apartado 16 prevé que la asunción de cargas de urbanización sea independiente para cada uno de los cinco ámbitos, asignándose las cargas de las conexiones transversales este/oeste y norte/sur de manera proporcional a los aprovechamientos urbanísticos de los ámbitos afectados, así como la asunción por DCN (Distrito Castellana Norte, S.A.) de determinadas cargas urbanísticas -adjudicataria de la concesión convocada a concurso público por RENFE para el desarrollo urbanístico de los terrenos de las Entidades Ferroviarias- (relativas a aprovechamientos de ADIF de los que es destinataria DCN y coste de cubrimiento de vías, correspondiendo a ADIF la ejecución de dicha infraestructura). Se trata de cargas que DCN (antes DUCH, S.A.) había ya asumido con anterioridad a estas bases, de la que se informa en el documento de bases.

- El apartado 17 informa de otros compromisos asumidos por DCN como adjudicataria del concurso convocado por RENFE para el desarrollo urbanístico de los terrenos de las Entidades Ferroviarias, en relación con el Canal de Isabel II y Metro de Madrid, también anteriores al documento de bases.

- El apartado 18 prevé que el sistema de los espacios libres y zonas verdes articulará un eje longitudinal continuo que estructurará la ordenación y conectará con otras grandes zonas verdes de la ciudad, como otro de los objetivos del nuevo modelo urbano. Este objetivo se materializa en la MPG en los siguientes términos: *“En contacto con los espacios libres y áreas edificadas de Tres Olivos, Casco de Fuencarral, Poblado de Absorción B de Fuencarral y Barrio de Begoña, se articulará un eje ambiental de espacios libres y zonas verdes, que conecta longitudinalmente de Norte a Sur Nuestra Señora de Valverde con la Estación de Chamartín y Plaza de Castilla (Mauricio Legendre).”* -apartado 5.3 Criterios de pormenorización de la Memoria General (pág. 144)-

- El apartado 19 contempla ciertos compromisos sobre actuaciones procesales a seguir en relación con los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 25 de mayo de 2016.

Desde luego, buena parte de los apartados del documento de bases de 2017 no son sino imperativos comunes a cualquier ordenación urbanística y mera consecuencia de las previsiones legales en la materia.

Ante tal contenido, adquiere consistencia innegable la alegación del Ayuntamiento de Madrid que atribuye al documento de bases de 2017 la finalidad de dar a conocer públicamente la voluntad política de impulsar el desarrollo de este ámbito de ordenación y el consenso entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid, el Ministerio de Fomento y la adjudicataria de la concesión sobre los terrenos de las Entidades Ferroviarias sobre el nuevo modelo urbano propuesto desde el gobierno municipal para el desarrollo de la operación urbanística denominada Madrid Nuevo Norte, al entenderse como el modelo de ordenación más idóneo para el interés general de la Ciudad de Madrid.

Todo ello resulta acorde con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 4 del RDL 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el TRLSRU, que, reconociendo que la ordenación del territorio y la ordenación urbanística son funciones públicas, señala al

efecto que *“3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”*.

Por otro lado, el Protocolo General de Actuación (Anexo 20 del expediente administrativo e incorporado a los autos a requerimiento del Tribunal por Adif, como consecuencia de su proposición como medio de prueba por la parte actora: 4 MAS DOCUMENTAL), respecto del cual la demandante considera que constituye también un Convenio de Planeamiento nulo, se pone de manifiesto que con fecha 22 de abril de 2019 el Ayuntamiento de Madrid, junto con la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. y la sociedad Distrito Castellana Norte S.A., suscribieron un Protocolo General de Actuación en los términos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), con el fin de definir un marco general de colaboración en orden a garantizar la coordinación temporal y técnica de la ejecución de las actuaciones singulares previstas por la Modificación de Plan General.

El Protocolo suscrito se limita a establecer el marco y la metodología para el desarrollo de una colaboración entre las instituciones y sujetos implicados, sometiéndose al régimen jurídico establecido por el artículo 47.1 LRJSP. En virtud de dicho precepto y de la naturaleza del documento, el Protocolo no formaliza ni concreta ningún compromiso económico, sino que solamente manifiesta la intención de alcanzarlos en un marco de colaboración, señalándose expresamente en su Estipulación Séptima que *“todos los compromisos e intenciones aquí plasmados deberán concretarse en uno o más convenios de desarrollo. Estos convenios de desarrollo se suscribirán, previa tramitación necesaria en su caso, entre las entidades intervinientes, con posterioridad a alcanzar el acuerdo sobre las diversas determinaciones que se adopten”*. De modo que no genera obligaciones jurídicas exigibles a ninguna de las partes.

Resulta relevante que el citado Protocolo se suscribe entre las partes tras la aprobación inicial de la Modificación de Plan General -que tuvo lugar el 20 de septiembre de 2018- por lo que tampoco pudo influir en la ordenación propuesta.

En definitiva, no se aprecia la existencia de Convenio de planeamiento alguno suscrito entre las Administraciones y el adjudicatario de los derechos urbanísticos de las entidades ferroviarias, ni en las *“Bases para la Ordenación Urbanística del Área Estación de Chamartín-Sur de Calle 30/ Fuencarral-Norte de calle 30”*, ni en el Protocolo General de Actuaciones suscrito el 22 de abril de 2019, dada su naturaleza jurídica y su objeto específico, destacando que entre aquellas bases se incluyan estrategias de intervención y criterios generales, que han necesitado de un proceso de estudio y análisis para poder incorporarse, en su caso, al documento de MPG.

B) Los efectos de un eventual convenio de planeamiento sobre el planeamiento en el que se proyecta.

Como decimos, aun cuando a efectos dialécticos pudiera entenderse que materialmente, que no formalmente como ya hemos indicado, el alcance de las *“Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín-sur de Calle 30/Fuencarral-norte de Calle 30. Acuerdo ADIF/ DCN/Ayuntamiento de Madrid”*

podiera tener una relación directa con la MPG, y que ésta tuviera una concordancia con los puntos que en las mismas se recogen, su eventual consideración como convenio de planeamiento no determinaría, *per se*, la nulidad de la Modificación pues tal hecho no significaría que la plasmación en el instrumento urbanístico fuera realizado contraviniendo el interés general que ha de prevalecer en la ordenación del ámbito.

Para alcanzar otra conclusión sería necesario, conforme a la jurisprudencia expuesta, acreditar que el instrumento de planeamiento no respeta los presupuestos que justifican el ejercicio de la potestad de planeamiento: la satisfacción del interés general.

Basta acudir a los antecedentes de planeamiento para advertir las razones de la necesaria y obligada colaboración de las administraciones en la ejecución y desarrollo del ámbito, que no queda desdibujada por la integración de la empresa privada en la ejecución definitiva del mismo -antecedentes desarrollados en la Memoria de la MPG-. De ellos se deduce que la mayor parte de su superficie ya estaba delimitada por el APE 05.27 Colonia Campamento y el APR 08.03 "Prolongación de la Castellana", dos ámbitos de actuación sobre suelo urbano cuya integración en el PGOUM97 se realizó mediante convenio urbanístico suscrito el 9 de diciembre de 1996 por el Ayuntamiento de Madrid y los titulares de suelo en el ámbito, Renfe, Duch S.A., y Urbanismo y Ciudad S.A., durante el proceso de redacción de la Revisión del Plan General Ordenación Urbana de Madrid de 7 de marzo de 1985 (PGM85) incorporando sus estipulaciones a las determinaciones urbanísticas de ordenación y gestión del documento del PGOUM97. Tanto en uno como en el otro ámbito la gestión se efectuaría a través de Convenio urbanístico de suerte tal que con fecha 24 de junio de 1997 se firmó un Convenio entre las distintas Administraciones implicadas (Ministerio de Fomento, Comunidad y Ayuntamiento de Madrid) por el que se creó el Consorcio Urbanístico "Prolongación de la Castellana" al que se incorporaron Renfe y la mercantil Duch S.A. (hoy Distrito Castellana Norte, S.A.)

Sin necesidad de trasladar a esta Sentencia la totalidad de los hitos históricos que anteceden a la Modificación objeto de impugnación, lo cierto es que la actuación urbanística planificada y programada no es más que el resultado de una voluntad del planificador que nace con la incorporación de aquellos ámbitos y que tiende, como se señalaba en la Ficha de PGOU97, a fijar el mismo como un ámbito de centralidad a través de la remodelación de la Estación de Chamartín y su vinculación con el nudo del APE e integración de las vías ferroviarias con el resto de la malla urbana con determinación de parques y usos dotacionales que no difieren en lo esencial de lo fijado en la Bases que, a la postre, no dejan de ser la plasmación de esa necesaria concordancia de voluntades que confluyen hacia esa determinación del planificador, en relación con el destino del ámbito ya programado en las condiciones que ya estaban fijadas en la Ficha original.

Por todo ello, no podemos deducir la existencia de desviación de poder o de actuación arbitraria en la aprobación de la Modificación, debiendo destacarse la falta de prueba practicada en tal sentido.

La mera designación de concordancias entre la Modificación y la Bases citadas no constituye indicio de un uso de la potestad urbanística en contra de ese interés general que debe primar en el planificador.

Y, desde luego, la parte recurrente no acredita que la MPG se haya aprobado al margen de la discrecionalidad de la Administración en la ordenación urbanística, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir.

Precisamente, por las consideraciones expuestas, carece de trascendencia el informe elaborado por la Arquitecta Dña. Teresa Bonilla Lozano con relación a si los acuerdos contenidos en el documento denominado *“Bases para la ordenación urbanística del área Estación de Chamartín- sur de Calle 30/ Fuencarral – norte de Calle 30”*, han sido incorporados al Acuerdo de Aprobación Definitiva de la MPG.

No obstante, conviene destacar sobre este informe lo siguiente:

(i) En el acto de ratificación de la perito, esta reconoció que el Acuerdo de Bases 2017 no se cumplió en su totalidad, sino solo parcialmente, puesto que no fue cumplido en cuanto al escenario temporal previsto que era muy optimista ni en lo relativo a la creación de 5 áreas de reparto, pues finalmente fueron tan solo cuatro, lo que afectaba a las bases 1 y 2.

(ii) El convenio de colaboración de 20 de julio de 2021 *“para la coordinación, financiación y ejecución de las actuaciones singulares previstas en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos APE 05.27 “Colonia Campamento” y APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” –Operación urbanística Madrid Nuevo Norte”* (suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid, ADIF, ADIF Alta Velocidad y Distrito Castellana Norte S.A) que la perito considera resultado del cumplimiento de la Base 5 del Acuerdo de Bases 2017, es, en verdad, consecuencia directa del cumplimiento del condicionado A8 del Acuerdo de aprobación definitiva de la MPG impuesto por la Comunidad de Madrid, como se señala en su propia cláusula primera que establece el objeto y finalidad del mismo.

(iii) Respecto de las Bases 9, 10 y 16, en el informe se advierten diferencias en relación con las magnitudes tratadas por lo que no se puede hablar de incorporación plena.

(iv) Las Bases 3 a 6 se incorporan a la MPG, pero algunas de ellas son plasmación de criterios ya existentes en la ordenación anterior y otras, de criterios legales de obligada observancia, remitiéndonos a los comentarios antes expuestos sobre su contenido y finalidad.

(v) Las Bases 4, 5, 7, 8 y 11 quedan incorporadas a la MPG, pero no puede desconocerse su carácter amplio y abierto, y que están redactadas de una manera tan genérica que, en buena medida, cualquiera que hubiera sido el contenido de la MPG, respetuoso con la legislación urbanística, habrían sido

también cumplidas, remitiéndonos por lo demás a los comentarios antes expuestos sobre su contenido y finalidad.

(vi) Los compromisos asumidos en las Bases por DCN no tenían su origen en la elaboración de ese documento, sino que derivaban de circunstancias precedentes y se encontraban vinculados, en buena parte, a su condición de adjudicataria de la concesión convocada a concurso público por RENFE para el desarrollo urbanístico de los terrenos de las Entidades Ferroviarias.

Con arreglo a todas estas reflexiones, la mera coincidencia entre el contenido de la MPG y algunas o la mayoría de las bases del Acuerdo de Bases 2017, no implica que la Administración, al planificar, haya incurrido en error, o haya actuado al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad y seguridad jurídica, o con desviación de poder, o falta de motivación en la toma de sus decisiones, conductas antijurídicas que, como exige la STS de 21 de octubre de 2020, rec. 6895/2018, resulta necesario acreditar para predicar la nulidad del planeamiento que hubiera tenido entre sus razones y finalidades, aunque no la única, el cumplimiento de un convenio urbanístico.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo de impugnación al no apreciarse la existencia de convenio urbanístico de planeamiento que determinara el contenido de la MPG, y no justificarse que la Administración actuara al margen de la discrecionalidad o con alejamiento de los intereses generales.

DUODÉCIMO.- Sobre la nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS por partir de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como tercer motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: nulidad de la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS por partir erróneamente de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado.

La parte actora denuncia que el planificador urbanístico a la hora de diseñar la transformación urbanística del Área Homogénea 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos parte del erróneo presupuesto de que éstos son suelos urbanos no consolidados, pues no todo este suelo lo es.

Afirma que el ámbito del APE 08.20 es suelo en su mayor parte vacante que no alcanza ninguno de los requisitos del artículo 14 LSCM para ser considerado urbano, por lo que, de acuerdo con el artículo 15 del mismo cuerpo legal, solo es posible el desarrollo urbano de estos terrenos mediante su clasificación como Suelo Urbanizable.

Estima la parte actora que, dado que los terrenos del AH 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos se encuentran en situación de suelo rural porque requieren de la correspondiente actuación de urbanización y carecen de las condiciones que debería cumplir para ser considerado suelo urbanizado, atendiendo a lo dispuesto en el

artículo 7 TRLSRU, la transformación urbanística que opera la MPG responde a la naturaleza de actuación de nueva urbanización.

Sobre la base de tal presupuesto se habrían incumplido las exigencias legales de reserva para vivienda en régimen de protección pública del 30 % de la edificabilidad residencial (ex artículo 38 LSCM), el aprovechamiento unitario del suelo urbanizable que establece el Plan General [0,36 m²c/m²s de vivienda libre, ex artículo 3.3.6 Áreas de reparto y aprovechamiento tipo / unitario (N-1) del Plan General], la reserva para redes generales de 20 m²s/100m²c y la integración de la vía pecuaria [ex artículo 3.3.9 Desarrollo del suelo urbanizable programado/sectorizado (N-1) epígrafe 8 del Plan General].

Sustenta su afirmación sobre la clasificación del suelo en el informe pericial encomendado a la Arquitecto Urbanista D^a Norma Pérez.

Expuesto así el tercer motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y algunos apartados de la Memoria de la MPG relevantes para su resolución.

El artículo 21 TRLSRU, bajo el título “**Situaciones básicas del suelo**” dispone lo siguiente:

“1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

a) 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.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.”

El artículo 7 TRLSRU, bajo el título “**Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias**” establece que:

“1. A efectos de esta ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

2. Siempre que no concurran las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

3. A las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural les será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas.

4. A los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.”

El artículo 14 LSCM, bajo el título “**Suelo urbano**” prevé lo siguiente:

“1. Tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que, formando parte de una trama urbana, cumplan alguna de las siguientes condiciones:

a) Que sean solares por ser aptos para la edificación o construcción y estar completamente urbanizados, estando pavimentadas las calzadas y soladas y encintadas las aceras de las vías urbanas municipales a que den frente y contando, como mínimo, con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y alumbrado público conectados a las correspondientes redes públicas.

b) Que cuenten con urbanización idónea para la edificación o construcción a que deba otorgar soporte y realizada en grado suficiente, que proporcione, en todo caso, acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y alumbrado público.

c) Que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, conforme a la ordenación que establezca el planeamiento urbanístico.

d) Que estén urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

2. El planeamiento general diferenciará en el suelo urbano, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias:

a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares, así como las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan

adquirir la condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción.

b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, la precisada de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas.

3. Reglamentariamente se concretarán los criterios para valorar adecuadamente el grado de urbanización y de consolidación de los terrenos para la clasificación como suelo urbano, así como los criterios que sean de aplicación, en su caso, para distinguir entre las dos categorías establecidas.”

El artículo 15 LSCM, bajo el título “**Suelo urbanizable**”, dispone lo siguiente:

“1. Tendrán la condición de suelo urbanizable los terrenos que el planeamiento general adscriba a esta clase de suelo, mediante su clasificación, por no proceder serlo a las clases de suelo urbano y no urbanizable de protección, y podrá ser objeto de transformación, mediante su urbanización o cualquiera de las otras formas previstas en la presente Ley, en las condiciones y los términos que dicho planeamiento determine, de conformidad con las Normas que reglamentariamente se establezcan.

2. El planeamiento general diferenciará en el suelo urbanizable, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias:

a) Suelo urbanizable sectorizado, integrado por los terrenos que el planeamiento general prevea expresamente que deben transformarse en suelo urbano y que, a tales efectos, se dividen en recintos denominados sectores.

b) Suelo urbanizable no sectorizado, integrado por los restantes terrenos adscritos a la clase de suelo urbanizable.”

Expuesta la normativa aplicable, debe dejarse constancia de que, básicamente, la superficie afectada por la Modificación está conformada por los suelos del APE 05.27 Colonia Campamento y del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana”. El primero de ellos era un suelo con ordenación específica en el PGOUM97 y ambos, en las Fichas del PGOUM97, aparecen como ámbitos de ordenación-suelo urbano.

Antes de proseguir, no está de más recordar la jurisprudencia recogida en la STS de 19 de mayo de 2008, donde se declara que:

“(…) dejando a salvo una vez más el margen de apreciación que corresponde a las Comunidades Autónomas para la determinación del concepto de suelo urbano no consolidado por la urbanización -determinación que debe hacerse, no se olvide, en los límites de la realidad-, conviene recordar la doctrina ya establecida en sentencias de esta Sala de 31 de mayo de 2006 (casación 1835/03), 26 de octubre de 2006 (casación 3218/03), 31 de enero de 2007 (casación 5534/03) 20 de marzo de 2007 (casación 6590/03) y 10 de abril de 2007 (casación 7342/03), en las que hemos señalado que en la categoría de

suelo urbano no consolidado por la urbanización han de incluirse, sin duda, los suelos que estén sometidos a operaciones integrales de urbanización; que el suelo urbano no consolidado por la urbanización sería, desde luego o en todo caso, aquel en el que se prevén actuaciones de urbanización que exceden de las meramente necesarias para que la parcela merezca la condición de solar; que la delimitación en el mismo Plan General de una unidad de ejecución y la elección en él de un sistema de actuación, es un dato expresivo, en principio y en tanto en cuanto no se combatan tales determinaciones, de que para el Plan es necesario llevar a cabo en ese suelo un proceso de ejecución urbanística con toda la amplitud que le es propia, en el que se afronten los gastos de urbanización, las cesiones de terreno para dotaciones y, en consecuencia, la equidistribución de beneficios y cargas que todo ello conlleva; y que en el casco urbano de una ciudad es perfectamente posible que existan espacios que, aun mereciendo la clasificación de suelo urbano, necesiten someterse a un proceso de ejecución integral, es decir, a operaciones integrales de urbanización que excedan, en todo caso, de las meramente necesarias para que el espacio en cuestión merezca la condición de solar; espacios que, por ello, no pertenecen a la categoría de "suelo urbano consolidado por la urbanización", sino a la categoría de "suelo urbano que carezca de urbanización consolidada"...."

La Memoria de la MPG para el área de planeamiento remitido 08.03 "Prolongación de La Castellana" y el Área de planeamiento específico 05.27 "Colonia Campamento". Operación Madrid Nuevo Norte), en sus págs. 21 y ss., indica en lo que interesa al caso:

"La presente modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (MPG) hace referencia fundamentalmente a dos ámbitos de actuación del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 17 de abril de 1997 (PGM97) los cuales son el Área de Planeamiento Específico 05.27 Colonia Campamento (APE 05.27) y el Área de Planeamiento Remitido 08.03 Prolongación de la Castellana (APR 08.03). No obstante, se extiende puntualmente también sobre ámbitos de suelo urbano consolidado (Casco de Fuencarral, Las Tablas y Monte Carmelo) con el objeto de realizar algunos ajustes para la mejora del remate de los mismos, aunque sin afectar a su clasificación de suelo (Figura 1).

Se corresponde, en consecuencia, con suelos urbanos mayoritariamente no consolidados localizados al Norte del término municipal de Madrid que conforman una franja longitudinal que discurre desde la Estación de Chamartín hasta la M-40, siendo su superficie territorial estimada de 3.356.196 m², obtenida como resultado de la suma de los suelos anteriormente señalados, 3.120.658 m² (APE 08.03) y 70.600 m² (APE 05.27), además de una pequeña superficie estimada de 5.000 m² para ordenar el cubrimiento de vías en el barrio de Virgen de Begoña, junto a la calle Francisco Sancha, algunos suelos del borde colindante con Las Tablas, con 93.328 m² de superficie estimada, para posibilitar un adecuado remate del tejido urbano, y suelos colindantes al noroeste con el UZI 0.07 Monte Carmelo, con una superficie estimada de 61.243 m², que se reordenan internamente para asegurar su compatibilidad con las necesidades funcionales de nuevos enlaces con el Nudo Fuencarral y posibles cocheras de Metro (en su caso), como consecuencia de los informes emitidos por los

organismos competentes en la tramitación del expediente. A estos suelos hay que añadir los procedentes de un ajuste más preciso de los límites del planeamiento vigente a la realidad existente, que supone una superficie estimada de 5.367 m². (Tabla 1)- página 21-.”

Se añade:

“Las delimitaciones y determinaciones de ordenación de los ámbitos de actuación señalados resultan actualmente de las determinaciones establecidas por el PGM97, en cuanto se refiere al APE 05.27 y a los suelos urbanos consolidados de remate que ahora se incorporan puntualmente, y en cuanto se refiere al APR 08.03, de la posterior modificación del PGM97 aprobada definitivamente el 27 de septiembre de 2002 (MPG02). Durante el largo periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación del planeamiento general sobre el que opera la presente MPG se han acumulado cambios y novedades en la situación de los suelos afectados que han alterado necesariamente el contexto de intervención: inversiones y ejecución de obras públicas en el APE 05.27, tales como la duplicación del Túnel Pío XII y obras de Metro; obras en Calle 30; y cambios de planeamiento en el entorno -cinco torres y Plan Especial de la Paz-. Todo ello con efectos significativos sobre el entorno, el territorio y sobre los objetivos públicos inicialmente previstos. A lo anterior cabe añadirse modificaciones en el marco legal, fundamentalmente a través de las modificaciones incorporadas mediante la legislación urbanística de referencia, esto es, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Ordenación Urbana (TRLURJ) y Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), así como de pronunciamientos de los Tribunales que han afectado significativamente al APR 08.03. Por fin, de modo sustancial, a lo anterior se añade la conformación de nuevos criterios municipales en relación a los objetivos, características de la gestión, condiciones numéricas estructurantes y condiciones de ordenación para el desarrollo de los ámbitos afectados.

Los aspectos anteriores revelan la conveniencia y necesidad de una afectación cierta sobre las determinaciones estructurantes del planeamiento general vigente en el ámbito de la MPG, hasta el punto de hacer inviable su desarrollo y ejecución en los términos actualmente previstos, poniendo de manifiesto la necesidad de reconsiderar en el marco del interés general el modelo actualmente establecido por el Plan y sus condiciones de desarrollo en el ejercicio tanto del “ius variandi” propio de la potestad de planeamiento, que corresponden irrenunciablemente a la Administración municipal, como del deber de sometimiento del planeamiento al interés público.

Para dar respuesta a dicha necesidad, mediante la presente MPG se contempla un nuevo modelo de ordenación sobre el ámbito territorial indicado, cuyos elementos más relevantes se resumen en los siguientes:

i. La reconfiguración del modelo de ordenación y crecimiento urbano previstos en el planeamiento vigente desde la delimitación, bajo una propuesta unitaria, de cuatro nuevos ámbitos de ordenación diferenciada en lugar de los dos actualmente existentes.

ii. La fijación de nuevas determinaciones estructurantes de ordenación de modo más acorde con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, atendiendo a las necesidades del entorno urbano en el que se inserta y a la capacidad real de acogida del territorio, posibilitando mejorar déficits y necesidades urbanas existentes y generando espacios con identidad propia que se articulan entre sí y con el resto de la ciudad

iii. El establecimiento del conjunto de determinaciones de ordenación y gestión procedentes para cada uno de los cuatro ámbitos de actuación, incorporando las de carácter pormenorizado para tres de ellos, según su configuración como nuevas Áreas de Planeamiento Específico con sus correspondientes ordenaciones independientes y coordinadas entre sí; y las de carácter estructurante para el ámbito definido como Área de Planeamiento Remitido.

iv. La identificación de las redes públicas infraestructurales ya existentes que han de ser excluidos de los nuevos ámbitos de actuación por estar ya obtenidos y no ser necesaria su transformación urbanística para el cumplimiento de los objetivos de la MPG.

v. El establecimiento de las condiciones de ordenación correspondientes a los suelos anteriores, que formando parte de la MPG quedan sin embargo excluidos de los ámbitos de transformación ahora delimitados.

vi. El establecimiento de las determinaciones que hagan viable la equidistribución de conformidad, en todo caso, con los condicionantes derivados de la justificada delimitación de los nuevos ámbitos de actuación y de la elección del modelo de ordenación considerado como el más favorable para el interés general.”

A continuación, la MPG expresa los objetivos generales, cuyo desarrollo contiene, que expusimos en el primer fundamento de derecho, al que ahora nos remitimos.

En este punto se ha de reproducir lo recogido en el informe de la DGU de 10 de julio de 2020 en relación al cumplimiento del anexo del acuerdo de 25 de marzo de 2020 respecto al condicionado apartado a.1, que dice: “Debe incorporarse a la Memoria General un cuadro resumen y cuadro desglosado de la superficie, clase y categoría de los suelos afectados por la modificación, incluidos y excluidos en los ámbitos, comparando los suelos de la Modificación del Plan General de 2002 y de la propuesta”.

El informe dice:

“Los Cuadros de las páginas 125 y 126 (MEMORIA GENERAL. MEMORIA DESCRIPTIVA Y JUSTIFICATIVA: Apartado 4.5.1.) definen la Clase y Categoría de Suelo realizando la comparativa entre el Planeamiento vigente (PG 97+MPG 2002) y el planeamiento propuesto (MPG 2019, según se denomina la presente MPG en muchos apartados del documento), estableciendo su identificación, superficie de suelo estimada y regulación urbanística según las determinaciones del planeamiento vigente o propuesto, en cada caso. La regulación urbanística detalla la norma zonal de

aplicación, la ordenación pormenorizada de la que deviene o la carpeta específica de la MPG.

En el Cuadro Clase y Categoría de Suelo Planeamiento vigente (PG 97+MPG 2002) el informe técnico municipal justifica que se ha procedido a corregir la existencia de errores en la delimitación del planeamiento vigente del APR 08.03 en su límite con la zona verde de Las Tablas (5.367,00). Se recoge en el Cuadro de superficies de planeamiento vigente como “Ajustes”.

En el Cuadro del planeamiento propuesto (MPG 2019 parte de los suelos iniciales del UZI 0.07 Monte Carmelo, 61.243 m²s, pasan a calificarse como vía pública, 5.136 m²s, para posibilitar la implantación de la solución de ramales de accesos a la red viaria existente, según lo requerido por los informes sectoriales, por lo que en el cuadro se suman a este concepto, restando para equipamientos y espacios libres y zonas verdes los 56.107 m²s señalados. Aclaración (10) del Cuadro.

De conformidad con el informe técnico municipal y con la documentación aportada, queda incorporado en la Memoria Descriptiva y Justificativa los cuadros de la clase y categoría de los suelos afectados por la modificación puntual, incluidos y excluidos en los ámbitos, comparativa entre Planeamiento vigente PG 97+MPG 2002 y propuesto MPG, por lo que se considera cumplido lo especificado en el condicionado A.1 del Bloque A) del Anexo del Acuerdo del Consejo de Gobierno.”

En el punto 6.2, “Clasificación y categoría del suelo”, de dicha memoria, dice (páginas 156 y ss.):

“En el siguiente cuadro se puede ver que la clasificación de suelo se ve alterada fundamentalmente en 6.323 m² de suelo urbano consolidado que, por pertenecer al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, se asignan a la clase de no urbanizable de protección:

CLASIFICACIÓN Y CATEGORÍA PLANEAMIENTO VIGENTE(m²s) PLANEAMIENTO PROPUESTO (m²s) DIFERENCIA (m²s)

<u>URBANO CONSOLIDADO</u>	164.938	985.048	+ 820.110
<u>URBANO NO CONSOLIDADO</u>	3.191.258	2.364.825	- 826.433
<u>NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN</u>	0	6.323	+ 6.323
<u>TOTAL</u>	3.356.196	3.356.196	0

Tabla 24. Comparación de la clasificación y categoría del suelo en el planeamiento vigente y propuesto

La principal diferencia en superficie se produce en cuanto a la asignación de la categoría de los suelos urbanos y se corresponde con los mencionados suelos de

redes públicas que en el planeamiento vigente se contemplan como urbanos no consolidados (incluidos en los APR 08.03), mientras que en el planeamiento propuesto se excluyen de los ámbitos, por ser redes ya obtenidas sobre las que no hay necesidad de transformación. Son suelos de la red pública de transporte ferroviario (ST-TF) y de la red de infraestructuras de comunicaciones, Calle 30, Nudo Norte y Nudo de Fuencarral”.

En el apartado 19.1, “Descripción de la situación fáctica de los suelos de la MPG “(págs. 274 y ss), en lo que interesa al pleito dice:

“El ámbito espacial de la MPG alcanza una superficie estimada de 3.356.196,00 m²s (Tabla 1, pg. 20) de la Memoria de Información, y plano MP 01), y está integrado en la malla urbana respondiendo a la siguiente descripción, tal y como figura en el apartado 1 de la Memoria Descriptiva y Justificativa (Ámbito y localización espacial de la MP, página 71):

“El ámbito se encuentra conectado con el centro histórico de la ciudad, por el Oeste y hacia el Sur, mediante el Paseo de la Castellana en el distrito de Chamartín, quedando confinado, a Este y Oeste en el distrito de Fuencarral, por los barrios de Las Tablas, Tres Olivos- San Roque y casco histórico de Fuencarral.

El rasgo más significativo tiene que ver con su configuración lineal derivada del trazado de las instalaciones y líneas ferroviarias que lo atraviesan de Norte a Sur, hasta confluir en la Estación de Chamartín. De Este a Oeste lo atraviesa la Calle 30 y limita por su extremo Norte con la M-40.

Comprende parte de los distritos 05 Chamartín y 08 Fuencarral–El Pardo. Desde la Calle 30- Sur, dentro del distrito de Chamartín linda en sus bordes con el barrio 56- Castilla y desde la C-30 Norte, dentro del distrito Fuencarral- El Pardo, linda en sus bordes con el barrio 86- Valverde.

Este barrio linda en el borde Oeste con la zona de Virgen de Begoña, zona del antiguo pueblo de Fuencarral y zona de Tres Olivos, mientras que en su borde Este limita con la zona de Las Tablas.

El ámbito espacial se describe a continuación siguiendo el sentido de las agujas del reloj y empezando desde el Norte, de la siguiente forma: se inicia en el encuentro de la M-40 con la autovía de Colmenar para, posteriormente, alcanzar el límite occidental del PAU de Las Tablas y, tras incluir el sistema ferroviario colindante con la Avenida de Burgos, continúa hacia el Sur, hasta alcanzar el cruce con la Avenida de Pío XII, bordea a la actual Estación de Chamartín en colindancia con la Colonia Rosales hasta alcanzar la calle Mateo Inurria que se constituye como límite Sur de la operación.

Continuando hacia el Norte se incorporan los terrenos que el PGM85 identificó como ED-5.3 Estación de Chamartín Plaza. Se continúa hacia el Norte por la calle Mauricio Legendre, incluyendo el APE 05.27 y las cocheras de la EMT. Posteriormente, tras atravesar la Calle 30, se incluyen en el ámbito las áreas correspondientes al PR 8-6, Fuencarral Malmea, parte de los suelos del PT 8-10 Polígono B Fuencarral, el ED 8-5

Isla Jamaica, y parte del borde del antiguo PR 8-2 Casco de Fuencarral. Tras incorporar algunos terrenos regulados por norma

zonal, discurre por la antigua carretera de Fuencarral, hasta lindar con el UZI de Monte Carmelo en su extremo noroccidental, una pequeña porción del cual se incluye en el ámbito espacial de la MPG.

Por fin se remata en el punto inicialmente descrito de encuentro con la M-40 y con el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

La localización y delimitación gráfica de ámbito espacial de la MPG en su conjunto viene recogida en los planos explicativos que acompañan a la memoria, MI.01. y 0.2., en el apartado de Documentación Gráfica Complementaria.”

Incluye los siguientes suelos:

19.1.1 Suelos en ámbitos ejecutados

De la superficie total, 164.938 m²s corresponden a los suelos urbanos consolidados siguientes: suelos del UZI 0.07 Montecarmelo, del UZI 0.08 Las Tablas, del API 08.07 Polígono I Carretera de Burgos, un fragmento de ramal ferroviario junto al barrio de Virgen de Begoña, y algunos ajustes de delimitaciones (tabla 14, pg. 145 de la Memoria de Ordenación, y en el plano MP 01).

Son todos ellos suelos finalistas que resultaron urbanizados en ejecución de sus correspondientes instrumentos de ordenación y que se incorporan al ámbito de la MPG para mejorar la integración de la nueva ordenación con el conjunto urbano en el que se inserta.

Se describen en el apartado 1. INTRODUCCIÓN: ALCANCE Y OBJETIVOS de la Memoria General, en la página 20 y de forma gráfica en la figura 1 de la página 21.

19.1.2 Resto de suelos

Los 3.191.258 m²s restantes (tabla 14, pg. 145 de la Memoria de Ordenación) son suelos incluidos en ámbitos de ordenación que por distintas razones no han culminado su desarrollo, según se explica en el apartado 1 “Antecedentes relevantes de planeamiento” de la Memoria de Información. Son en concreto el APE 05.27 Colonia Campamento y el APR 08.03 Prolongación de la Castellana.

i. Suelos en el APE 05.27 Colonia Campamento.

El APE 05.27 Colonia Campamento, con 70.600 m²s, (tabla 1, pg. 20 de la Memoria de Información) es una discontinuidad urbana entre el Paseo de la Castellana y la Estación de Chamartín que cuenta con las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones previstos por la ordenación urbanística. Son suelos urbanizados en cuanto a su situación de hecho....

ii. Suelos en el APR 08.03 Prolongación de la Castellana.

Por su parte el APR 08.03 Prolongación de La Castellana, es un área de planeamiento remitido del PG97, de una superficie estimada de 3.120.658 m²s, (tabla 1, pg. 20 de la Memoria de Información) cuya situación fáctica se describe a continuación:....

“De forma particular, en los documentos de la MPG se describe igualmente la situación fáctica de los suelos en cada uno de los nuevos ámbitos de actuación:

El “ámbito” APR.05.10 Estación de Chamartín comprende el suelo de la actual Estación de Chamartín, integrada legalmente, en la malla urbana (la actual estación fue construida entre los años 1970 – 1975) y con las infraestructuras y servicios necesarios, mediante su conexión en red, instaladas y operativas para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes. Esta situación queda recogida tanto en la memoria general, como en los Anexos IV.11 Afecciones a edificaciones existentes y IV.18 Estudio Ambiental Estratégico, así como en los diferentes planos de información que recogen la Infraestructuras Existentes en la propia MPG y en su entorno.

El “ámbito” del APE.05.31. Centro de Negocios Chamartín comprende un área hoy ocupada mayoritariamente por diferentes infraestructuras ferroviarias de la Estación de Chamartín, las infraestructuras de metro y del intercambiador inconcluso previsto en el antiguo APE 05.27 “Colonia Campamento” así como los Talleres y Cocheras de la Empresa Municipal de Transporte.

Tanto en la Memoria General como en la Memoria del propio APE está reflejada su condición de suelo en situación real de urbanizado (terminología RDL 7/2015) con edificaciones y usos en “funcionamiento” actual y con conexión en red a infraestructuras y servicios que satisfacen sus demandas (Infraestructuras Ferroviarias de Chamartín, instalaciones Empresa Municipal de Transportes, etc.) y han sido ejecutadas conforme a instrumentos de ordenación (Plan General 1963 y Plan General 1985).

El “ámbito” APE.08.20 Malmea – San Roque – Tres Olivos, tal y como se explicita en la documentación de la MPG, comprende la zona de Malmea que cuenta con un tejido urbano con usos principalmente industriales. El polígono industrial de Malmea data de los años cincuenta, estaba recogido en el Plan General de 1985 como ámbito de planeamiento remitido, llegándose a tramitar de forma completa el Plan Especial de Reforma que fijaba su nuevo marco urbanístico.

Este marco, interrumpido en su ejecución por las determinaciones del plan de 1997, hace que este entorno hoy presente diversas parcelas industriales, con mezcla de naves activas e instalaciones abandonadas. En el margen Este de la calle Antonio Cabezón se localizan usos ferroviarios, y el resto del ámbito lo constituye una estrecha franja de territorio trasformada por los usos urbanos del entorno de aproximadamente unos 200 m y colindante con márgenes urbanos.

El “ámbito” APE.08.21 Las Tablas Oeste está ocupado actualmente de forma mayoritaria por el Centro Logístico de Fuencarral de la infraestructura ferroviaria (SEMAT) con talleres y una amplia zona de estacionamiento urbanizada, en la zona sureste se ubica un Centro de Jardinería que cuenta con algunas zonas verdes, tiene

su acceso por la A1 y está rodeado por una zona residual que está atravesada por vías ferroviarias; y en él se encuentra también un equipamiento, la Fundación Padre Garralda”....

Como recopilación resumida de los contenidos de la MPG, cuanto antecede constituye la descripción fáctica de los suelos que la conforman, a la vista de la cual necesariamente ha de concluirse que, conforme al artículo 21.3 del TRLSRU, se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado, con la única salvedad de una superficie de suelo no urbanizable protegido de 6.323

m²s afectada por la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta de Manzanares, referida en el apartado 4.1.1 de la Memoria de la MPG, lo cual supone su pertenencia a la situación básica de suelo rural de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.2.a) del TRLSRU.”

En el 19.1.2, “Superficie estimada de suelos existentes de usos o servicios públicos”, se contiene tabla de suelos destinados a viarios, EL/ZV/Servicios e Infraestructuras en cada uno de los 4 ámbitos

El 19.1.3, “Relación entre la situación fáctica del suelo del suelo de la MPG como suelo urbanizado y el tipo de actuación de transformación urbanística en ella prevista”, concluye:

“Según lo explicado, la MPG “Madrid Nuevo Norte” afecta a 3.356.196 m² de suelo, de los que 3.191.258 m²s (95,09%) se integran en el APR.08.03 Prolongación de la Castellana y en el APE.05.27 Colonia Campamento objeto de alteración y, el resto (4,91%), se corresponde con suelos urbanos consolidados.

A excepción de los suelos no urbanizables (6.323 m²s) anteriormente referidos, la igualmente adelantada situación del resto de suelos afectados por la MPG (3.349.873 m²s) e incluidos en ámbitos de actuación como suelos en la situación básica de urbanizados (en referencia al artículo 21 del TRLSRU) se hace patente en la información urbanística contenida en el expediente de la MPG, como se ha explicado en el punto anterior.

A partir de ello, la MPG modifica las condiciones de ordenación del APR 08.03 Prolongación de la Castellana y del APE 05.27 Colonia Campamento, lo que así tiene lugar mediante la creación de cuatro nuevos ámbitos de actuación (APR 05.10 Estación de Chamartín, APE 05.31 Centro de Negocios Chamartín, APE 08.20 Malmea–San Roque–Tres Olivos y APE 08.21 Las Tablas Oeste) cuya finalidad última, que se corresponde con verdaderas operaciones de reforma y renovación de la urbanización, lleva consigo que en cada uno de ellos se esté en presencia de una actuación de urbanización según los términos al efecto dispuestos en el artículo 7.1.a).2) del TRLSRU lo que así viene anunciado que hace la MPG en el apartado 4.4.1 de su Memoria General (“Introducción. Alcance y Objetivos”).

“De igual modo, en el punto 4.5.2.1. de la Memoria General, titulado “Descripción de los ámbitos de actuación”, se pone de relieve que, excluido el suelo urbano adscrito a la categoría de consolidado en el ámbito de la MPG, el resto de los terrenos quedan

sujetos al régimen del suelo urbano no consolidado que requieren de obras de urbanización formando parte de actuaciones integradas de reforma interior, renovación y mejora, sometidas a distribución equitativa de beneficios y cargas, constituyendo operaciones de reurbanización integral por razón de la obsolescencia de sus servicios y del tejido urbano existentes, con modificación de su uso actual.

Finalmente, la MPG destaca que el fraccionamiento en cuatro ámbitos de actuación se presenta como instrumento de mejora de las condiciones de gestión, sin por ello alterar la consideración de la intervención como una actuación unitaria de transformación urbana, opción justificada por permitir unos mecanismos de gestión y ejecución que participan de una mayor flexibilidad, sin perjuicio de la larga duración previsible para su completa materialización.

Es por ello que en el apartado 4.5.2.1 de la Memoria General (Descripción de los ámbitos de actuación) figuran las siguientes circunstancias justificativas del aludido fraccionamiento, todas ellas reveladoras de la efectiva condición de los ámbitos como actuaciones de transformación urbanística:

“a) La identificación de la autonomía de cada ámbito de actuación desde el plano de la ordenación mediante la asignación de criterios y condiciones básicas de ordenación diferenciados para cada uno de ellos en razón de su régimen en materia de usos globales y edificabilidades, de conformidad con el artículo 35.2.c de la LSCM.

b) La presentación de la gestión urbanística de los cuatro ámbitos autónomos desde la realidad objetiva de su mayor simplificación en comparación con la que habría de tener lugar bajo el modelo del PGM97 de un único ámbito de actuación tan relevante como es el definido por el APR 08.03, simplificación siempre deseable como facilitadora de una más rápida y efectiva ejecución del planeamiento.

c) El logro de un ajuste pleno entre ámbitos de ordenación y gestión como consecuencia de las nuevas delimitaciones de los ámbitos de actuación sin ser ya necesario, inicialmente, su fraccionamiento en unidades de ejecución.”

En el punto 19.1.4 del mismo documento, “Coherencia de la situación fáctica del suelo del suelo de la MPG con los antecedentes de planeamiento”, páginas 290 y ss., se indica en lo que interesa al caso:

“Los suelos del ámbito de la MPG, de acuerdo con la normativa estatal suelo, se encuentran en situación básica de suelo urbanizado sometido a una actuación de reurbanización. Y conforme a las clases de suelo que establece la LSCM, urbanos no consolidados al estar sometidos por el planificador a operaciones sistemáticas de reurbanización. Esta consideración ha sido reconocida por el propio PG97. En este sentido, y como se establece en el artículo 3.2.1 de sus NN.UU.:

1. Tendrán la consideración de suelo urbano:

a) Aquellos terrenos que cuenten con los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, con características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o aquellos que tengan su ordenación consolidada al estar edificadas al menos las dos

terceras partes de los espacios aptos para ello según las determinaciones del Plan General.

b) Aquellos terrenos que lleguen a disponer en ejecución del Plan General, de los servicios de urbanización a que se refiere el apartado anterior.

2. Dentro del suelo urbano el Plan establece las siguientes categorías, conforme establece el artículo 14.2 de la LSCM:

a) Suelo Urbano común o consolidado.

b) Áreas de planeamiento incorporado (API).

c) Áreas de planeamiento específico (APE).

d) Áreas de planeamiento remitido (APR). 3. Las API, APE o APR tendrán la consideración de suelo urbano consolidado o no consolidado en función del efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos (...).”.

El Plan General 1997, el cual, como se ha dicho, estableció las condiciones de ordenación vigentes en el APE.05.27 Colonia Campamento y que ya consideró al APR.08.03 como suelo urbano, se redactó al amparo del RDL 1/1992 de Texto Refundido de Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, que en su artículo 10 “Suelo urbano en municipios con planeamiento” establecía: “Constituirán el suelo urbano: a) Los terrenos a los que el planeamiento general incluya en esa clase de suelo por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, debiendo tener estos servicios características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. También se considerarán suelos urbanos los terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca”.

La MPG aprobada en 2002, la cual estableció las condiciones de ordenación vigentes para el APR.08.03 Prolongación de la Castellana, se redacta bajo la vigencia de la actual Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid, que en su ya citado artículo 14 “Suelo urbano” establece:...

De una lectura comparada de los citados artículos 21 del RDL 7/2015, artículo 10 RDL 1/1992 y artículo 14 LS 9/2001 resulta evidente la identidad de los requisitos requeridos por el RDL 7/2015 para la consideración como suelo urbanizado con los requeridos por el RDL 1/1992 y por la LS 9/2001 para la consideración de suelo urbano. Desde el Plan General de 1997 está jurídicamente reconocido el hecho de que los suelos integrados tanto en el APE.05.27 como en el APR.08.03 o cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, con características adecuadas para servir a la edificación, o tienen su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma. Por lo tanto, la MPG actúa sobre suelos con la consideración de suelos urbanizados en los términos establecidos por el citado artículo 21 del RDL 7/2015 al menos ya desde el año 1997. Remontándonos incluso a la regulación de estos suelos por el PG de 1985 resultaría que, prácticamente la totalidad

de los mismos, estaban igualmente regulados bien mediante ámbitos remitidos a planeamiento ulterior (Plan de Reforma o Estudio de Detalle), Norma Zonal o Sistema General, todos ellos en suelo urbano. El PG 1985 se redactó estando vigente el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que al igual que las anteriores establecía en su artículo 68:...

Hay que señalar igualmente, que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en actuaciones previas similares que ha planteado el Ayuntamiento en el ámbito de esta MPG, ha considerado que las mismas merecían la consideración actuación de reurbanización;....

Resultando por lo tanto de lo expuesto, y de conformidad con la información obrante en el documento de modificación de Plan General, cuyo contenido se ha recopilado en el presente documento, que los suelos afectados por la presente modificación de planeamiento general (Madrid Nuevo Norte) se encuentran, al menos desde el año 1985 y, en los términos previstos en el RDL 7/2015, en situación básica de suelos urbanizados; suelos sobre los que la presente MPG plantea una actuación de transformación urbanística de urbanización cuyo objeto es la reforma y renovación de la urbanización existente en los mismos”.

“Es la propia Memoria la que nos dará luz a la cuestión. Según la misma, el PPRI tiene por objeto el desarrollo del Plan General de Madrid en el Área de Planeamiento Remitido APR 08.03, Prolongación de la Castellana, de acuerdo con las condiciones, determinaciones y parámetros de la ordenación establecidos en la Modificación de Elementos del Plan General de 2002, y a su vez dar cumplimiento al Convenio Urbanístico para la gestión del ámbito. La descripción conceptual de la propuesta es la integración de Chamartín y Fuencarral mediante una operación global de reordenación de sus áreas de uso ferroviario y la creación de una centralidad urbanística en la Corona Norte de la Ciudad de Madrid, apoyada en una trama urbana que da solución a la integración de su entorno y al crecimiento de la ciudad.

El Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana”, mediante la asignación de los usos pormenorizados, que se reflejan en sus correspondientes calificaciones urbanísticas, prevé la creación de una centralidad urbanística de carácter cívico y terciario, que se integra espacial y funcionalmente con las áreas residenciales colindantes de los nuevos crecimientos del Norte, con el casco histórico de Fuencarral, con el Barrio de Chamartín y de forma natural a través del Paseo de la Castellana con el resto de la ciudad.

La Prolongación de la Castellana es, por ello, tanto un proyecto de creación de una nueva centralidad como un proyecto de reconstrucción urbana, que aprovecha la oportunidad de los suelos ferroviarios e industriales obsoletos situados en el Norte de la ciudad para generar un nuevo tejido urbano que integre equilibradamente funciones infraestructurales, terciarias y residenciales en torno al Eje director de la Castellana.”

Los suelos del AH 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos, a los que la parte actora asigna la condición de suelo rural –en la terminología del TRLSRU- o suelo urbanizable –en la terminología de la LSCM-, se encuentran clasificados como

urbanos en su práctica totalidad en el Plan General de 1985, encontrándose en la situación básica de suelos urbanizados, como se reconoció por el propio PGOUM97. De acuerdo con la normativa estatal del suelo, se encuentran en situación básica de suelo urbanizado sometido a una actuación de re-urbanización, y conforme a las clases de suelo que establece la LSCM, se trata de suelos urbanos no consolidados al estar sometidos por el planificador a operaciones sistemáticas de reurbanización. La MPG plantea sobre tales suelos una actuación de transformación urbanística de urbanización cuyo objeto es la reforma y renovación de la urbanización existente en los mismos (como se explicita en la Memoria, en apartado 19.1.4 (folio 290).

El “ámbito” APE.08.20 Malmea – San Roque – Tres Olivos, tal y como se explicita en la documentación de la MPG, comprende la zona de Malmea que cuenta con un tejido urbano con usos principalmente industriales. El polígono industrial de Malmea data de los años cincuenta, estaba recogido en el Plan General de 1985 como ámbito de planeamiento remitido, llegándose a tramitar de forma completa el Plan Especial de Reforma que fijaba su nuevo marco urbanístico. Este marco, interrumpido en su ejecución por las determinaciones del plan de 1997, hace que este entorno hoy presente diversas parcelas industriales, con mezcla de naves activas e instalaciones abandonadas. En el margen Este de la calle Antonio Cabezón se localizan usos ferroviarios, y el resto del ámbito lo constituye una estrecha franja de territorio trasformada por los usos urbanos del entorno de aproximadamente unos 200 m y colindante con márgenes urbanos.

La Memoria de la MPG, al referirse a los suelos de la modificación, (folio 291) señala:

“Desde el Plan General de 1997 esta jurídicamente reconocido el hecho de que los suelos integrados tanto en el APE.05.27 como en el APR.08.03 o cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, con características adecuadas para servir a la edificación, o tienen su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma”.

En la Memoria se describe el ámbito del siguiente modo:

“El ámbito se encuentra conectado con el centro histórico de la ciudad, por el Oeste y hacia el Sur, mediante el Paseo de la Castellana en el distrito de Chamartín, quedando confinado, a Este y Oeste en el distrito de Fuencarral, por los barrios de Las Tablas, Tres Olivos- San Roque y casco histórico de Fuencarral.

El rasgo más significativo tiene que ver con su configuración lineal derivada del trazado de las instalaciones y líneas ferroviarias que lo atraviesan de Norte a Sur, hasta confluir en la Estación de Chamartín. De Este a Oeste lo atraviesa la Calle 30 y limita por su extremo Norte con la M40.

Comprende parte de los distritos 05 Chamartín y 08 Fuencarral–El Pardo. Desde la Calle 30-Sur, dentro del distrito de Chamartín linda en sus bordes con el barrio 56-Castilla y desde la C-30 Norte, dentro del distrito Fuencarral- El Pardo, linda en sus bordes con el barrio 86-Valverde.

Este barrio linda en el borde Oeste con la zona de Virgen de Begoña, zona del antiguo pueblo de Fuencarral y zona de Tres Olivos, mientras que en su borde Este limita con la zona de Las Tablas. El ámbito espacial se describe a continuación siguiendo el sentido de las agujas del reloj y empezando desde el Norte, de la siguiente forma: se inicia en el encuentro de la M-40 con la autovía de Colmenar para, posteriormente, alcanzar el límite occidental del PAU de Las Tablas y, tras incluir el sistema ferroviario colindante con la Avenida de Burgos, continúa hacia el Sur, hasta alcanzar el cruce con la Avenida de Pío XII, bordea a la actual Estación de Chamartín en colindancia con la Colonia Rosales hasta alcanzar la calle Mateo Inurria que se constituye como límite Sur de la operación.

Continuando hacia el Norte se incorporan los terrenos que el PGM85 identificó como ED-5.3 Estación de Chamartín Plaza. Se continúa hacia el Norte por la calle Mauricio Legendre, incluyendo el APE 05.27 y las cocheras de la EMT. Posteriormente, tras atravesar la Calle 30, se incluyen en el ámbito las áreas correspondientes al PR 8-6, Fuencarral Malmea, parte de los suelos del PT 8-10 Polígono B Fuencarral, el ED 8-5 Isla Jamaica, y parte del borde del antiguo PR 8-2 Casco de Fuencarral. Tras incorporar algunos terrenos regulados por norma zonal, discurre por la antigua carretera de Fuencarral, hasta lindar con el UZI de Monte Carmelo en su extremo noroccidental, una pequeña porción del cual se incluye en el ámbito espacial de la MPG.

Por fin se remata en el punto inicialmente descrito de encuentro con la M40 y con el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.”

La Memoria de la MPG detalla la situación fáctica del suelo (pág. 71 y siguientes y cuadro relativo a la síntesis de la situación fáctica de los suelos de la MPG que se recoge en el apartado 19.1.3 de la Memoria), concluyendo que la totalidad del suelo se encuentra, entre las situaciones definidas en el art 21.3 TRLSRU, en situación de suelo urbanizado.

De modo que la MPG opera sobre un tejido urbano existente, obsoleto, conformado por suelos ferroviarios e industriales, en el que los suelos vacantes de edificación e infraestructuras alcanzan a un 7,95%, sobre el que la MPG plantea una actuación de transformación urbanística de urbanización cuyo objeto es la reforma y renovación de la urbanización existente. Se trata de un proyecto de creación de una nueva centralidad en tanto reconstrucción urbana, que aprovecha la oportunidad de terrenos ferroviarios, industriales obsoletos y otros con distintos desarrollos urbanos, situados en el Norte de la ciudad y en la trama urbana, con el fin de generar un nuevo tejido urbano que integre equilibradamente funciones infraestructurales, terciarias y residenciales. Para estos terrenos se propone recuperar la condición de suelo urbano para una superficie total de suelo de 775.203 m² destinado a sistemas generales viarios y ferroviarios, y la creación de cuatro “ámbitos” diferenciados de ordenación en suelo urbano no consolidado (APR.05.10 Estación de Chamartín, APE.05.31 Centro de Negocios Chamartín, APE.08.20 Malmea – San Roque – Tres Olivos; y APE.08.21 Las Tablas Oeste.), con una superficie conjunta de 2.364.825 m² de suelo (70,46%).

El ámbito de la MPG constituye espacio urbanizado, integrado en un área consolidada en dos terceras partes por las edificaciones e instalaciones a las que estaba destinado por el planeamiento de 1985 (suelos industriales e instalaciones ferroviarias), dado que, dentro de este ámbito, se contaba con los servicios urbanísticos requeridos por dicho Plan. Los cambios urbanísticos introducidos por el Plan de 1997 para el conjunto del área condujeron a su consideración como suelo urbano en la categoría de “no consolidado”, tal y como ha realizado el planeamiento de 1997, 2002 y 2020.

No cabe duda que, conforme a dicho alcance, según la doctrina arriba recogida estamos ante una reforma o renovación de la urbanización que conlleva una renovación de “gran calado”.

El motivo de impugnación no puede prosperar.

La MPG justifica su inclusión dentro de la malla urbana y la situación de consolidación de la urbanización/edificación de los suelos, concluyendo (pág. 286 Memoria General):

“Por tanto, la pertenencia de los suelos de la MPG, incluidos en los diversos ámbitos de actuación en ella previstos, a la situación básica de suelo urbanizado a que se refiere el artículo 21.3 del TRLSRU, ha de entenderse:

i. Por reunir, según el caso, alguna o varias de las condiciones previstas en sus apartados 3.a), b) y c), tal como se ha explicado.

ii. Y de conformidad con su reconocimiento como tal desde el Plan General de 1997 por referencia a los suelos urbanos integrados tanto en el APE.05.27 como en el APR.08.03.”

No debe ser objeto de discusión que los suelos se encuentran integrados dentro de la malla de la ciudad, bastando para llegar a dicha conclusión una simple mirada a los planos de ordenación del PGOUM97, así como al Plano de ámbito espacial MI-01 de la Modificación y a la ortografía que aparece en el Plano MI-02 del que se deriva que los límites del ámbito se corresponden con suelo urbano consolidado en el 90 % de su configuración.

Efectivamente, los terrenos del ámbito espacial de la presente Modificación Puntual del Plan General (MPG), en la tabla 24, ya estaban clasificados por los PGOU de Madrid de 1985 y 1997 como suelo urbano al inicio de dicha modificación, en menor medida como consolidado o SUC (164.398 m²) y en gran medida como no consolidado en estado de urbanización o SUNC (3.191.258,9 m²), proponiéndose por la MPG 985.048 m² como SUC y 2.364.825 como SUNC, con la excepción 6.323 m², en cumplimiento de la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

El hecho de que la mayor parte del suelo esté conformado por sistema general ferroviario no impide que su clasificación como suelo urbano, en este caso no consolidado, quede alterada. Y ello se afirma de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3.2.2 de las NNUU PGOUM97 en relación con el artículo 3.2.1.2 y 3.2.1.3 de dichas Normas en cuanto, en origen, dichos suelos se corresponden con un Área de Planeamiento Específico (APE) y un Área de Planeamiento Incorporado (APR) que

tienen la categoría de suelo urbano conforme a dichas Normas con el régimen específico fijado en los 3.2.8 y ss., para el APE, y 3.2.11 y ss. para el APR, cuestión obviada en el motivo de impugnación que determina que no se trate de suelos que haya de clasificarse como rural en los términos del artículo 21.2 del TRLSRU.

Como se aprecia en los planos de la Memoria y en la descripción que esta hace de los terrenos afectados por la MPG que se sitúan al norte de la C-30, es evidente que estos se encuentran incursos en una trama urbana con distintos desarrollos en sus usos como bien se describe en esos puntos del apartado 19.1 de la Memoria y que determina la existencia de, junto a terrenos con intenso desarrollo, otros medianamente y algunos sin ninguno; todos ellos clasificados en el anterior planeamiento como suelo urbano y que con la LSCM (artículo 14), son suelos urbanos no consolidados que se pretenden reurbanizar en esa labor de regeneración urbana (reconstrucción urbana) de ese ámbito territorial, en muchos aspectos esencialmente degradados por mor de las infraestructuras que lo atraviesan y aíslan, determinando que no se hayan desarrollado por igual, apareciendo vacantes en parte pero ubicados dentro de la trama urbana.

En la memoria general y en la de cada uno de los APEs que se constituyen se describen ampliamente las características actuales de esos terrenos, que son, efectivamente, suelos urbanos no consolidados y sometidos por el planificador a operaciones sistemáticas de reurbanización para su integración efectiva en la trama urbana. No son suelos urbanizables como entiende la parte actora, ni cabe por el planificador, en el ejercicio de su potestad de planeamiento desclasificar suelo ya clasificado, si no es con esa debida y reforzada motivación indicada en la doctrina expuesta.

En definitiva, los suelos de MADRID NUEVO NORTE recogidos en la MPG son urbanos no consolidados al estar sometidos por el planificador a operaciones sistemáticas de reurbanización, de conformidad con lo previsto en el artículo 14.1.c) LSCM, a los que en el PGOUM97 les reconoció la condición de suelo urbano no consolidado a la vista de su situación urbanística, por lo que en ningún caso es posible degradar su clasificación jurídica para considerarlos como “urbanizables” como pretenden los demandantes.

Conviene precisar, no obstante, aunque no afecte a las conclusiones alcanzadas hasta ahora, que la MPG no lleva a cabo alteración alguna de la clasificación del suelo afectado por los ámbitos delimitados (APR 05.10; APE 05.31; APE 08.20 y APE 08.21) respecto a la establecida en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, ni tampoco respecto del suelo contenido en su modificación del 2002, considerándolo suelo urbano, con la única excepción de una reducida superficie de 6.323 m² afectada por la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares que se clasifica como no urbanizable. La MPG altera la categorización del suelo urbano de los suelos de la red ferroviaria y viaria (C-30/Nudo Norte y Nudo de Fuencarral) que no son objeto de transformación y que pasan a considerarse suelo urbano consolidado. También se incorpora alguna superficie de suelo urbano consolidado del borde con Las Tablas, que pasa a integrarse en el APE 08.21 con objeto de reorganizar e integrar su ordenación con la nueva propuesta.

El informe elaborado por Dña. Norma Susana Pérez Huerta con relación a la clasificación del suelo, las dotaciones públicas y las intensidades edificatorias propuestas en la MPG, concluye que los suelos del APE 08.20 no cumplen los requisitos para ser incluidos en la clase de suelo urbano, por lo que sólo sería posible el desarrollo urbanístico de estos terrenos mediante su clasificación como suelo urbanizable. Sustenta tal conclusión en que el ámbito del APE 08.20 es suelo en su mayor parte vacante que no alcanza ninguno de los requisitos del artículo 14 LSCM para ser considerado urbano, se encuentran en situación de suelo rural porque requiere de la correspondiente actuación de urbanización y carece de las condiciones que debería cumplir para ser considerado suelo urbanizado.

Sin embargo, este informe parte de un importante error metodológico, pues a pesar de haberse reconocido que la clasificación del suelo se remonta al PGOU de 1985 y fue asumida por el PGOU de 1997, centra su análisis en el actual APE 08.20, ignorando el APR 08.03, del que deriva el suelo de este nuevo ámbito. De este modo se divide o trocea artificialmente el ámbito originario para identificar espacios sin urbanización o sin consolidación por la edificación, concluyendo que, de la totalidad de suelo afectado por la MPG, es indebidamente clasificado, únicamente, el suelo correspondiente al AH 08.20 Malmea-San Roque-Tres Olivos.

En verdad, la clasificación del suelo en la MPG habría de analizarse para el conjunto del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana" y APE 05.27 "Colonia Campamento" del PG97, que son objeto de la modificación del Plan que delimita cuatro nuevas áreas homogéneas sobre un suelo ya clasificado como urbano por el planeamiento precedente. Resulta improcedente llevar a cabo ese análisis de forma separada sobre una de las nuevas áreas homogéneas, pues la clasificación del suelo no se produce por áreas homogéneas, sino que una vez clasificado el suelo, el urbano, se divide en áreas homogéneas conforme a los criterios establecidos en los artículos 37.1, 42.1c y 42.6 LSCM.

También es errónea la metodología seguida por el informe pericial para considerar que parte del suelo del ámbito este vacante, pues: (i) no excluye suelos ocupados por instalaciones y/o construcciones ferroviarias; (ii) no atiende a la superficie total descontando todos aquellos suelos sobre los que no se pueden construir o edificar (viales, zonas verdes) para calcular el suelo ocupado por la edificación/construcción y, (iii) para el cómputo de la superficie ocupada cuantifica solo la huella de la edificación no el suelo apto para edificar que está ocupado en atención a la unidad mínima de suelo apta para edificar (parcelas).

No resulta desdeñable tampoco para valorar el informe pericial el hecho de que, en el acto de ratificación del informe pericial, al ser preguntada la perito sobre la consideración del suelo en el que se ubica el Polígono de Malmea, pusiera de manifiesto por sus respuestas no haber estudiado el ámbito y desconocer su grado de urbanización.

Por tanto, el informe pericial no ha llevado a cabo un estudio integral de la totalidad suelo objeto de la MPG, única manera correcta de analizar el cumplimiento de los requisitos del artículo 14 LSCM.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo de impugnación, al resultar adecuada la ordenación del AH 08.20 MALMEA-SAN ROQUE-TRES OLIVOS que hace la MPG, partiendo de su sujeción al régimen de suelo urbano no consolidado, al tratarse de una reconstrucción urbana, por lo que se cumplen las exigencias de los artículos 14.2 b) y 37 de la LSCM y 7.1 a) 2) y 21.3 del TRLSRU.

DÉCIMOTERCERO.- Sobre la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como cuarto motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: nulidad del instrumento de planeamiento urbanístico general impugnado por la alteración del equilibrio entre edificabilidad y cantidad y calidad de las dotaciones del ámbito.

Se denuncia que la MPG infringe el artículo 67.2 LSCM, al no respetar para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación urbanística “Madrid Nuevo Norte” la regla del mantenimiento de la ratio entre dotaciones y m² construibles que exige el precepto legal.

Expuesto así el cuarto motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y algunos apartados de la Memoria de la MPG relevantes para su resolución.

El artículo 67.2 LSCM, bajo el título “**Disposiciones comunes a cualquier alteración de los Planes de Ordenación Urbanística**”, dispone lo siguiente:

“2. Toda alteración de la ordenación establecida por un Plan de Ordenación Urbanística que aumente la edificabilidad, desafecte el suelo de un destino público o descalifique suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otras, así como las posibilidades de acceso real a la vivienda, y, en todo caso, asegurar la funcionalidad y el disfrute del sistema de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. En ningún caso será posible la recalificación para otros usos de terrenos cuyo destino efectivo sea docente, sanitario o viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, salvo que, previo informe de la Consejería competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad de la permanencia de dicho destino, en cuyo caso el o los nuevos usos previstos deberán ser preferentemente públicos o de interés social.”

El artículo 36.6 LSCM, bajo el título “**Determinaciones sobre las redes públicas**”, establece lo siguiente:

“6. El sistema de redes locales de un municipio se dimensionará respecto a cada ámbito de actuación o sector y/o unidad de ejecución atendiendo a las necesidades de la población prevista y de complementariedad respecto a las respectivas redes generales y supramunicipales. El planeamiento urbanístico podrá imponer condiciones de agrupación a las dotaciones locales de forma que se mejoren sus condiciones funcionales, sin que ello redunde en ningún caso en reducción de los estándares fijados en este artículo. En todo caso, en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable no destinados a uso industrial, se cumplirán las siguientes condiciones mínimas:

a) La superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos.

b) Del total de la reserva resultante de cumplir el apartado anterior, al menos el 50 por 100 deberá destinarse a espacios libres públicos arbolados.

c) Por cada 100 metros cuadrados edificables o fracción de cualquier uso deberá preverse, como mínimo, una plaza y media de aparcamiento, siempre en el interior de la parcela privada. La dotación mínima de plazas de aparcamiento deberá mantenerse aunque se modifique el uso.

d) Los estándares del apartado anterior sobre reservas de aparcamiento no serán de aplicación en los siguientes supuestos:

1.º Cuando, por razones de congestión y densidad de los centros urbanos, el instrumento de planeamiento general establezca límites máximos a las plazas de aparcamiento privado o público para comercios, espectáculos y oficinas.

2.º Cuando, por las condiciones de accesibilidad o las dimensiones de las manzanas o parcelas existentes, las Ordenanzas municipales eximan de la obligatoriedad de plaza de garaje en el propio edificio; en tal supuesto, los requerimientos de aparcamiento deberán suplirse en otro lugar.

e) Los estándares de la anterior letra b) no serán de aplicación cuando se trate de vivienda que cuente con zonas verdes o espacios libres privadas al menos en la misma cuantía que la cesión a la que estaría obligada. En el caso de que no se alcanzara, se cederá hasta completarla.

f) En suelo urbano, el deber de cesión de suelo recogido en la letra a) podrá satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello. Dicho deber se cumplirá en el momento del otorgamiento de la licencia de obra y, en su caso, licencia de actividad.

Las medidas compensatorias recogidas en el artículo 67.2 podrán ser materializadas según lo expuesto en el párrafo anterior.”

Los suelos de la MPG se encuentran en situación de urbano no consolidado, como hemos expuesto y justificado anteriormente, y en esta clase de suelo, no es aplicable

el artículo 67.2 LSCM, sino que los estándares de redes locales se rigen por el artículo 36.6 LSCM, a diferencia de lo que ocurre con el suelo urbano consolidado al que sí resulta de aplicación aquel precepto.

El motivo de impugnación no puede prosperar.

La afirmación que acabamos de hacer se encuentra respaldada por lo declarado en nuestra sentencia de 15 de abril de 2011 (rec. 840/2010) (confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2014, rec. 3745/2011), así como en nuestra sentencia de 17 de julio de 2018 (rec. 227/2017).

Decíamos en nuestra sentencia de 15 de abril de 2011 los siguiente:

“Para centrar adecuadamente las cuestiones suscitadas en el presente pleito, es necesario constatar con carácter previo y primordial el hecho no controvertido por las partes de que las parcelas objeto de este litigio constituyen suelo urbano consolidado según los requisitos exigidos por el artículo 14.2 de la LSM (están completamente urbanizadas e integradas en la malla urbana). Este hecho significa que no puede entenderse que los terrenos de dichas parcelas estén integrados en ámbitos de actuación ni tampoco en unidades de ejecución (que el PGOU no ha delimitado) en el sentido legal que a dichas figuras le atribuye los artículos 42.6 y 36.6 de la LSM, en relación con los artículos 18.2 y 92 de esta misma Ley (proceso de ejecución). En el suelo urbano no consolidado (que precisa de desarrollo urbanístico), es legalmente exigible que el incremento de edificabilidad por ese cambio a uso residencial desde el de infraestructura (en este caso se le ha de denominar cambio para lograr una mayor intensidad de uso) deba ir acompañado, para determinar las obligaciones de los afectados, de las previsiones de redes locales del indicado artículo 36.6 (estándares), pero, se insiste, no es el caso objeto de autos.”

Asimismo, la STS de 26 de febrero de 2014 que confirmaba aquella, declaraba:

“Así, pues, desde la perspectiva de lo dispuesto por la normativa estatal, la modificación puntual proyectada, se ajusta al criterio general de proporcionalidad establecido por ella. Porque, efectivamente, la modificación puntual incrementa las cesiones en la medida en que lo hacen también los aprovechamientos. Esto no se discute. Lo que se cuestiona es más exactamente la concreción de su alcance, dicho de otro modo, la cuantificación de las cesiones procedentes en este caso, y tal determinación corresponde a cada Comunidad Autónoma.

Como ya se ha señalado, en el ámbito de la Comunidad madrileña, y en relación con el supuesto sometido ahora a nuestro enjuiciamiento (distinto sería si se tratara de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable), la referencia está constituida por el artículo 67.2 LSM, que sitúa el punto de equilibrio en el mantenimiento de la proporción entre aprovechamientos y cesiones ya alcanzado por la ordenación urbanística cuya modificación pretende llevarse a efecto.”

En la misma línea argumental, nuestra sentencia de 17 de julio de 2018 (rec. 227/2017), referida a la MPG relativa al AOE 00.08 “Parque Olímpico-Sector Oeste” y al APE 20.14 “Estadio de la Peineta”, declara lo siguiente:

“Ahora bien, al constituir suelo urbano no consolidado (que precisa de desarrollo urbanístico), es legalmente exigible que el incremento de edificabilidad por ese cambio

de titularidad [...] deba ir acompañado, para determinar las obligaciones de los afectados, de las previsiones de redes locales del indicado artículo 36.6 (estándares) [...].”

Como es lógico y natural, la exigencia de mantenimiento de la proporcionalidad - cantidad y calidad- de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo que establece el artículo 67.2 LSCM, carece de sentido cuando se modifican determinaciones de ordenación de unos suelos urbanos no consolidados que no fueron implementadas. En efecto, únicamente cuando el proceso de transformación ha sido completado adquiere sentido la comparación de dotaciones reales existentes que prevé el precepto

La Memoria de la MPG contiene un capítulo expresamente redactado para tratar el cumplimiento del artículo 67.2 en el capítulo 7 (página 187). En él se remite el capítulo 6 precedente “ANÁLISIS COMPARADO DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PLANEAMIENTO VIGENTE EN RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO PROPUESTO”, donde realiza un ejercicio informativo de comparación que toma como referencia lo dispuesto en el artículo 67.2 LSCM para el suelo urbano consolidado mantenido como tal por el planeamiento. Y ello, destacando que en materia de redes la MPG ha de quedar sujeta, como en efecto lo hace, a las exigencias legales derivadas del artículo 36.6 del mismo cuerpo legal, de conformidad con la doctrina sentada por los Tribunales al respecto con relación a ambos preceptos.

Sentado lo anterior, debe ser rechazado el motivo de impugnación, sin necesidad de abordar las objeciones que las partes codemandadas, Ayuntamiento de Madrid y DCN, hacen a los cálculos realizados por la parte actora, concluyendo que, a la vista de los datos de la Memoria General, particularmente del punto 6 y los cuadros en las páginas 169 y 172, se observa que en cualquier escenario la MPG no reduce el estándar de zonas verdes en relación con la superficie edificable.

No obstante, la parte actora hace una afirmación adicional que debe ser abordada, consistente en que en la MPG debe mantenerse la cifra de redes locales de zonas verdes en términos absolutos, según lo que se determina en la ficha del APR 08.03, en aplicación del artículo 3.2.13 de las Normas Urbanísticas del Plan General que regula el Régimen urbanístico de las Áreas de Planeamiento Remitido.

Con tal afirmación la parte recurrente pretende que, aunque desaparezca el APR 08.03 y, conjuntamente con el APE 05.27, se vea sustituido por cuatro nuevas áreas/homogéneos ámbitos de actuación, las superficies consignadas en las fichas para redes públicas no pueden disminuirse en ningún caso.

No puede aceptarse tal razonamiento, puesto que las cifras mínimas de cesión previstas en las fichas constituyen una determinación estructurante que deberá ser respetada por el planeamiento de desarrollo, pero no suponen un límite a posibles modificaciones de planeamiento general por cuanto estas modificaciones tienen el mismo rango que la disposición que impone discrecionalmente la limitación.

Conviene recordar que el APR 08.03 era un área de planeamiento remitido que, como tal, no contaba con ordenación pormenorizada, al remitir el planeamiento general su

definición a la redacción de un planeamiento de desarrollo que particularice los objetivos que el Plan General le fija, ex art. 3.2.11.1. PGOU97.

De este modo, nada impediría que a través de la modificación del planeamiento se alterara la ficha para modificar la superficie de las redes o, incluso, para indicar que el planeamiento de desarrollo podrá cuantificarla incluso por debajo de las cifras fijadas por la ficha, siempre que se respeten los estándares legales fijados en el artículo 36.6 LSCM.

Así lo entendió la Comisión de Seguimiento del Plan General de Madrid al prever la posibilidad de modificar las dotaciones fijadas en la ficha a través de una modificación puntual del Plan General en su acuerdo nº 151, de 1 de junio de 2000. Criterios aplicables a los planeamientos de desarrollo en las APR y APE:

“3º. Deberá tramitarse una Modificación de PG cuando se produzca alguno de los siguientes supuestos: alteración de los usos cualificados, aumento de aprovechamiento, reducción de zonas verdes, reducción global de usos dotacionales o alteración de sistemas generales; y, en los casos de tipologías unifamiliar y colectiva de baja densidad, cuando se produzca aumento de densidad o alteración de dichas tipologías.”

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo de impugnación, al no resultar aplicable el artículo 67.2 LSCM al suelo urbano no consolidado objeto de la MPG.

DÉCIMO CUARTO.- Sobre la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como quinto motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: nulidad de la MPG-02 por la inadecuada consideración de alternativas del desarrollo urbanístico en su tramitación y evaluación ambiental.

La parte actora denuncia que el procedimiento de aprobación de la MPG no contiene una verdadera evaluación ambiental de alternativas de planeamiento “técnica y ambientalmente viables”, puesto que ninguna de las opciones difiere de manera sustancial respecto de las demás de modo que permita hablar de propuestas suficientemente diferenciadas, como para constituir un modelo alternativo.

En esta tesis, la alternativa 1 sería una propuesta que en su momento ya fue rechazada expresamente por el promotor de Madrid Puerta Norte, por lo que no puede considerarse propiamente una alternativa. Respecto de las alternativas 2, 3 y 4 no serían más que meras enumeraciones de carácter técnico de diferentes elementos en los que se basa cada una, entre las que solo existen cambios menores con un mismo modelo territorial.

Respecto de la alternativa 0 afirma que no es más que una breve y escueta descripción de la situación actual acompañada de una síntesis del modelo planteado con sus alternativas, carente de detalle en su estudio y de rigor.

La parte demandante sustenta sus afirmaciones en el informe pericial del Arquitecto urbanista D. Luis Suarez Carreño, donde se concluía que se habrían analizado o contrapuesto únicamente dos alternativas, las denominadas alternativa 1 que no se considera idónea, sin mayor justificación ni argumentación (previamente rechazada expresamente por el promotor de la Modificación del PGOUM 1997 para la Operación urbanística “Madrid Nuevo Norte”) y alternativa 4.

Expuesto así el quinto motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y algunos apartados de la Memoria de la MPG relevantes para su resolución.

El artículo 5.2.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), bajo el título “**Definiciones**” establece que:

“2. A los efectos de la evaluación ambiental estratégica regulada en esta ley, se entenderá por:

c) “Estudio ambiental estratégico”: estudio elaborado por el promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y analiza los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente derivados o que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.”

El artículo 20 LEA, bajo el título “**Estudio ambiental estratégico**”, dispone lo siguiente:

“1. Teniendo en cuenta el documento de alcance, el promotor elaborará el estudio ambiental estratégico, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

2. El estudio ambiental estratégico se considerará parte integrante del plan o programa y contendrá, como mínimo, la información contenida en el anexo IV, así como aquella que se considere razonablemente necesaria para asegurar su calidad. A estos efectos, se tendrán en cuenta los siguientes extremos:

a) Los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

b) El contenido y nivel de detalle del plan o programa.

c) La fase del proceso de decisión en que se encuentra.

d) *La medida en que la evaluación de determinados aspectos necesita ser complementada en otras fases de dicho proceso, para evitar su repetición.*

3. *Para la elaboración del estudio ambiental estratégico se podrá utilizar la información pertinente disponible que se haya obtenido en la elaboración de los planes y programas promovidos por la misma o por otras Administraciones públicas.”*

El artículo 33.1.c) LSCM, bajo el título “**Potestad de planeamiento**”, prevé que.

“1. La potestad de planeamiento de la ordenación urbanística se ejercerá observando las siguientes reglas:

c) *Expresarse en opciones y decisiones suficientemente motivadas y adecuadamente proporcionadas respecto de los objetivos perseguidos.”*

Por último, **el artículo 43.a) LSCM**, bajo el título “**Documentación**”, señala que:

“Los Planes Generales formalizarán su contenido en los documentos necesarios para alcanzar la máxima operatividad de sus determinaciones y en función de la complejidad urbanística del territorio. En todo caso, entre los documentos necesarios se contarán, al menos, los siguientes:

a) *Memoria: En la que deberá recogerse toda la información relevante para la adopción del modelo definido, exponerse el proceso seguido para la selección de alternativas y la toma de decisiones y justificarse la ordenación establecida, especialmente a la luz de su evaluación ambiental, que se unirá como anexo.”*

El artículo 38 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RPU), prescribe:

“La Memoria del Plan General establecerá las conclusiones de la información urbanística que condicionen la ordenación del territorio, analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido, las determinaciones de carácter general y las correspondientes a los distintos tipos y categorías de suelo. Se referirá a los siguientes extremos:

1.º *Justificación de la conveniencia y oportunidad de su formación.*

2.º *Información urbanística, acompañada de los estudios complementarios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar el uso del territorio, y en todo caso los siguientes:*

a) *Planeamiento vigente con anterioridad.*

b) *Resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.*

c) *Características naturales del territorio como las geológicas, topográficas, climáticas y otras.*

d) *Aprovechamiento de que sea susceptible el territorio, desde el punto de vista agrícola, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.*

e) *Usos a que el terreno esté destinado, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo.*

f) *La diferente aptitud de los terrenos para su utilización urbana.*

g) *Señalamiento de los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos e históricos y artísticos, existentes en el ámbito territorial del Plan.*

h) *Análisis de la posible incidencia de la legislación específica del patrimonio histórico-artístico y de la de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses y defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.*

i) *Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.*

j) *Obras programadas y política de inversiones públicas que pueden influir en el desarrollo urbano, en especial las previstas en el Plan Nacional de Ordenación, la planificación económica y social y, en su caso, en el Plan Director Territorial de Coordinación, así como las de cualquier otro Plan o proyecto de los órganos de la Administración del Estado, o de los entes locales, o institucionales, que tengan relación con el territorio objeto de planeamiento.*

3.º *Objetivos y criterios de la ordenación del territorio.*

4.º *Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas contempladas.*

5.º *Justificación del modelo de desarrollo elegido y descripción de la ordenación propuesta.*

6.º *Justificación razonada del sistema de ponderación empleado para la elección de los parámetros aplicables en la obtención del aprovechamiento medio.*

7.º *También se especificarán las circunstancias a que se hace referencia en el artículo 28 de este Reglamento en relación con la revisión del Plan.”*

En nuestra sentencia de 2 de febrero de 2022 (rec. 499/2020), nos referíamos a la problemática que suscitaba la validez del informe ambiental, desde la perspectiva de la consideración de “alternativas razonables”, concepto de cierta indefinición legal, al que ya se refería el Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, emitido por la Comisión en fecha 14 de septiembre de 2009, y citábamos entonces lo ya declarado por esta Sala y Sección en sentencias anteriores de 15 de abril de 2021 (rec. 1599/2018), 10 de julio de 2017 (rec. 1686/2015) y 12 de junio de 2017 (rec. 1679/2015), donde decíamos:

“Ya el Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica al Convenio sobre la evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, hecho en Kiev el 21 de mayo de 2003 fijaba, en su artículo 7 y en el Anexo IV, los requisitos del Informe

ambiental entre los que se encuentra la realización de "Un resumen de las razones por las que han seleccionado las alternativas previstas y una descripción de la manera en que se realizó la valoración, incluidas las dificultades a la hora de suministrar la información necesaria, como deficiencias técnicas o falta de conocimientos".

Tal indefinición no ha sido solventada ni por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que se limita a establecer como objeto y finalidad, en su artículo 1, "el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables", debiendo, el estratégico, contener una identificación, descripción y evaluación de los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa (art. 20.1) y transcribiendo el Anexo IV el contenido del Protocolo ya recogido".

(...)

las alternativas han de ser ambientalmente viables lo que significa que han de ser reflejo de una realidad posible, concordante con lo pretendido y que contemple su relación con la realidad del suelo que se pretende modificar."

En análogo sentido, nos pronunciábamos en nuestra sentencia de 15 de abril de 2021 (rec. 213/2021)

Al respecto, dice el Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de septiembre de 2018 (cas. 2339/2017), siguiendo el informe Anual de 2010 a las Cortes Generales del Defensor del Pueblo, que se debe optar:

"(...) entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad planeada o proyectada. Pero esta elección, si ha de poder alcanzar tal finalidad, ha de poder recaer -como alternativa posible- en la alternativa de no realizarse, y por tanto esa alternativa ha de poder tener algún lugar en el proceso de evaluación."

La MPG recoge en el apartado 3 "Alternativas previas" de la Memoria Descriptiva y Justificativa las distintas alternativas identificadas en el marco del proceso de participación seguido durante los últimos años, y que ha permitido acceder de modo progresivo hasta la alternativa finalmente reflejada en el documento de modificación del planeamiento como la más conforme con el interés general. Estas alternativas -cuatro- y la Alternativa Cero se encuentran debidamente analizadas en el Anexo 18 "Evaluación Ambiental Estratégica".

Se manifiesta al respecto en el apartado 3 "Alternativas previas" de la Memoria:

"De acuerdo con el artículo 43.a de la LSCM, corresponde a la Memoria de los instrumentos de planeamiento general la expresión de las alternativas valoradas en el proceso de toma de decisión de la finalmente elegida, lo cual queda igualmente recogido en el artículo 38 del Reglamento de Planeamiento al decir que en la misma se "analizará las distintas alternativas posibles y justificará el modelo elegido".

En cumplimiento de este mandato, seguidamente se presentan las distintas alternativas identificadas en el marco del proceso de participación seguido durante los

últimos años, proceso presentado de modo gradual y que ha permitido acceder de modo progresivo hasta la alternativa finalmente reflejada en la presente MPG como la más conforme con el interés general. Las distintas alternativas se han nutrido del extenso compendio de trabajos previos elevados a cabo en el tiempo tanto en el ámbito del APE 05.27, como especialmente en el APR 08.03, cuyas distintas iniciativas han permitido al planificador disponer de un conocimiento profuso de la complejidad del territorio y de la viabilidad potencial de las diversas opciones de intervención.

Han sido múltiples las alternativas de ordenación valoradas antes de adoptar aquella que se ha considerado que, desde un punto de vista ambiental y urbano, podría dar adecuada respuesta a la problemática urbana de este entorno y a los objetivos globales que se persiguen para el conjunto de este territorio al Norte y al Sur de la M-30. Estas ordenaciones se han elaborado desde una visión territorial integrada, fragmentándose posteriormente con el objetivo de posibilitar su ejecución y asegurar así que el planeamiento se puede concretar. Las alternativas que se enuncian a continuación es preciso entenderlas en ese marco: constituyendo solo una parte del trabajo desarrollado (al que habría que incorporar el análisis de los precedentes de ordenación contenidos en el propio PGM97 y su MPG02) y suponiendo solo una visión fragmentaria de una ordenación territorial integrada para la corona Norte de la ciudad.

En cumplimiento del anexo del acuerdo del Consejo de Gobierno de la CM de 25/3/2020 de aprobación definitiva de la MPGOUM 1997 para el área de planeamiento remitido 08.03 "Prolongación de la Castellana" y el área de planeamiento específico 05.27 "Colonia Campamento", Operación Madrid Nuevo Norte, la Alternativa 0 se describe en el capítulo 19 de esta memoria."

En expediente administrativo constan los siguientes documentos e informes en materia medioambiental:

- Doc. 33.- Documento de Alcance del Informe Ambiental Estratégico
- Docs 1303 a 1347. Anexo 18 Estudio ambiental Estratégico
- Doc. 1513 Informe de la DG Medio Ambiente y Sostenibilidad
- Docs. 1755 a 1813. Estudio ambiental Estratégico (General)
- Docs. 2018 y concordantes. Anexo 18 Estudio ambiental Estratégico (General) con Extracto
- Informe de 18/5/2019: El Director General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, firma y emite la Declaración Ambiental Estratégica de la MPG.
- 3/6/2019: publicación en el BOCM de la resolución de 21 de mayo de la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid relativa a la Declaración Ambiental Estratégica de la MPG.

En particular, en el Anexo 18, del Estudio Ambiental Estratégico General de la MPG, se observa el siguiente índice:

3.- ESTUDIO DE ALTERNATIVAS (página 44 a 75)

3.1. ALTERNATIVA “CERO”

3.2. CONSIDERACIONES PREVIAS AL ESTUDIO DE ALTERNATIVAS

3.3. DESCRIPCIÓN DE LAS ALTERNATIVAS ANALIZADAS

3.3.1. ALTERNATIVA 1 3.3.2. ALTERNATIVA 2 3.3.3. ALTERNATIVA 3

3.3.4. ALTERNATIVA 4

3.4. METODOLOGÍA PARA LA VALORACIÓN AMBIENTAL DE LAS ALTERNATIVAS

3.5. VALORACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS ANALIZADAS

4.- ALTERNATIVA SELECCIONADA: JUSTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA MODIFICACIÓN PUNTUAL (páginas 75 a 93)

El procedimiento ambiental concluyó con la publicación en el BOCM de 3/6/2019 de la resolución de 21 de mayo de la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, relativa a la Declaración Ambiental Estratégica de la MPG, en la que tampoco se establecieron prescripciones por el organismo de control.

En el informe de la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad de 20 de mayo de 2019 en su apartado 3.2, enunciativo, se pone de manifiesto que el expediente aporta las alternativas correspondientes:

“3.2 ANÁLISIS DE LOS IMPACTOS SIGNIFICATIVOS DE LA APLICACIÓN DEL PLAN TOMANDO EN CONSIDERACIÓN EL CAMBIO CLIMÁTICO 3.2.1 Estudio de alternativas

El Estudio Ambiental Estratégico de la modificación y de su ordenación integrada incluye un estudio de alternativas que analiza, en primer lugar, la alternativa “cero” o de no ejecución de la modificación, desde diferentes aspectos ambientales: vertiente ecológica, arbolado existente, evolución de la calidad de los suelos y las aguas subterráneas, paisaje, patrimonio cultural y red de dotaciones.

Posteriormente se describen cuatro alternativas de ordenación y se realiza una valoración medioambiental, motivando y justificando la solución finalmente adoptada.”

La Memoria aborda la justificación de las cuatro alternativas (tres si consideramos que las alternativas 2 y 3 se unen en una sola) en el apartado 3 “Memoria descriptiva y justificativa. Alternativas previas (páginas 89 a 106) y la relativa a la alternativa 0 en el apartado 19 (apartado 19.2 de la Memoria: “Alternativa cero y Modelos evolutivos) (págs. 293-304), destacando los apartados 19.2.1. “Desde el punto de vista de medio ambiente”, 19.2.2. “Desde el punto de vista urbanístico” y 19.2.3. “Alternativas y

modelos evolutivos”), las cuales, si se leen detenidamente, muestran distintas opciones o soluciones de ordenación, acordes con los objetivos de la modificación de planeamiento que se pretende y respetando el modelo territorial de Madrid.

Asimismo, resulta relevante a estos efectos el contenido del Anexo 18 “Evaluación Ambiental Estratégica”, donde se examinan las cuatro alternativas formuladas (las alternativas 0, 1, 2-3 y 4) desde el punto de vista de doce vectores ambientales y urbanísticos distintos. En particular, se analiza (1) el número de ámbitos de ordenación; (2) los repartos de edificabilidad; (3) la red viaria; (4) las dotaciones; (5) las infraestructuras; (6) la estrategia de movilidad y transporte público; (7) las zonas verdes; (8) las vías pecuarias; (9) el patrimonio histórico; (10) el paisaje urbano; (11) las áreas protegidas de interés natural; y (12) el arbolado. Y analizado a luz del recogido en la Memoria General -ambos documentos que forman parte de la MPG- se puede fácilmente ver las diferencias entre unas y otras alternativas.

En el apartado V. DOCUMENTACIÓN DE ORDENACIÓN PORMENORIZADA de cada APE surgidos de la MPG se recoge también un punto 4 de análisis de alternativas y un punto 5 de “descripción y justificación de la alternativa seleccionada”.

Como veremos a continuación, frente a lo afirmado por la parte actora, la MPG ha cumplido con la obligación de identificar, describir y evaluar los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan, pues se han considerado oportunamente distintas alternativas de planeamiento, incluyendo la alternativa cero, y existe igualmente una adecuada justificación de la alternativa seleccionada.

El motivo de impugnación no puede prosperar.

Antes de abordar el examen de la justificación que se hace en la documentación de la MPG del cumplimiento de la obligación ambiental expresada, debemos poner de relieve que el planteamiento de la parte actora incurre en un error sustancial: considerar que las diferentes alternativas debían responder a modelos territoriales diferentes.

Precisamente, tal y como antes hemos expuesto y se detalla en la Memoria, se ha tramitado una modificación del planeamiento, en vez de una revisión del mismo, porque no se altera el modelo territorial del PGOUM97, manteniéndose sus objetivos de renegación urbana, implantando un nudo de comunicaciones, constituido por el sistema general ferroviario de la estación de Chamartín, y completando este territorio con usos residenciales y terciarios para solventar la brecha urbana.

Además, la MPG debe ser coherente con los objetivos propuestos desde su aprobación inicial, que resumimos del siguiente modo: (i) la regeneración urbana mediante una operación estructurante que persigue como objetivo esencial la potenciación de la nueva Estación de Chamartín como elemento central del futuro Centro de Negocios de Madrid; (ii) la incorporación al suelo urbano consolidado de suelos afectos a sistemas generales (viario y ferroviario) que no sufren transformación urbanística, excluyéndolos de cualquier nuevo ámbito de ordenación; (iii) la creación

de cuatro ámbitos de actuación (áreas homogéneas/áreas de reparto) diferenciados (al sur de la Calle 30: ámbito de actuación APR 05.10 “Estación de Chamartín” y el APE 05.30 “Centro de Negocios de Chamartín”; y al norte de la Calle 30: ámbitos de actuación APE 08.20 “Malmea-San Roque-Tres Olivos” y APE 08.21 “Las Tablas Oeste”), y (iv) potenciación del transporte público y limitación de aparcamientos privados en relación al Centro de Negocios. Igualmente, tales alternativas no pueden desconocer que en la MPG se descarta uno de los principales objetivos establecidos por el planeamiento anteriormente vigente para el APR 08.03: “Prolongar el Paseo de la Castellana, entre la M-30 y la M-40, como gran eje urbano estructurante”.

Como es natural, y así se desprende con claridad de la normativa antes expuesta, las alternativas evaluadas en la MPG se alinean a la consecución de estos objetivos, pues el Estudio Ambiental Estratégico debe contemplar *“alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa”*, ex artículos 5.2.c) y 20.1 LEA.

Por último, entre estas consideraciones generales, ha de señalarse que las alternativas debían mantener homogeneidad en relación con determinados aspectos que, ineludiblemente, deben ser respetados a la hora de configurarlas, tal y como se destaca en el apartado 3.2 del Estudio Ambiental Estratégico: (i) el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1/1985, de 23 de enero de 1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares con la consiguiente clasificación de los suelos afectados como no urbanizables de especial protección; (ii) las decisiones en materia de vías pecuarias y con respecto a las ermitas de San Roque y Nuestra Señora de Lourdes; (iii) el objetivo de reducir el consumo de recursos, las emisiones contaminantes del medio urbano y la optimización del diseño y planificación de las zonas verdes, incorporando criterios bioclimáticos; (iv) la remisión a la fase de gestión de la problemática referente a la descontaminación de los suelos; (v) la exclusión de los ámbitos de actuación los suelos dotacionales públicos que no son objeto de transformación, y (vi) las necesidades funcionales de la estación como terminal e intercambiador modal.

Por consiguiente, la identificación de las diferentes alternativas, ineludiblemente, debía verse condicionada en los términos expuestos, encontrándose así limitado el grado de heterogeneidad que pudieran presentar.

A continuación, resulta procedente adentrarnos en el examen de la identificación, descripción y evaluación de las alternativas presentadas, tomando como referencia sus aspectos diferenciales a la vista de la información facilitada por la Memoria.

La alternativa 1 se corresponde con la propuesta realizada en 2016, que se materializó en el documento de Bases y estrategias Madrid Puerta Norte 2016 que dio inicio al proceso de formulación de la MPG. Esta alternativa quedó descartada urbanísticamente por no resultar idónea, tal y como se explica en la Memoria, en relación a las capacidades y objetivos territoriales, en sus parámetros y en algunos de sus contenidos, tales como la conjunción de un nuevo centro terciario ligado al potencial de accesibilidad entorno a Chamartín, el criterio de cubrimiento de vías en

Calle 30 Sur, el reparto de edificabilidades, el tratamiento aún aislado de la problemática del APE 05.27, y la ausencia de intervención en el borde de Las Tablas.

Las alternativas 2 y 3 se unificaron en una única alternativa, y junto con la 4, responden a un mismo modelo territorial, pero presentan diferencias en sus determinaciones estructurantes no desdeñables.

Así, se aprecian diferencias entre la alternativa 1 y las alternativas 2-3 y 4 en relación con la categorización del suelo, al proponer la primera una categorización de suelo urbano consolidado y no consolidado diferente a las otras dos, así como con relación a los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas (la red estructurante viaria, la red estructurante ferroviaria, la red de viviendas públicas), la división del suelo en áreas homogéneas y ámbitos de actuación, y edificabilidades.

Por otro lado, la comparación de las alternativas 2-3 y 4 pone de relieve diferencias significativas con relación a: (i) los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas, concretamente respecto de la red viaria, relativas al trazado y conexiones de diferentes calles (Mauricio Legendre, Agustín de Foxá, Antonio Cabezón, calle 30), y respecto de la red ferroviaria, donde la alternativa 4, a diferencia de las otras, incluye una nueva estación de cercanías en la zona de Malmea; (ii) división del suelo en áreas homogéneas y ámbitos de actuación, pues la alternativa 2-3 propone la delimitación de cinco áreas homogéneas y ámbitos, mientras que la alternativa 4 propone solo cuatro, con diferente delimitación espacial; (iii) edificabilidades, donde se aprecian diferencias en la superficie edificable total considerada, en su distribución al norte y sur de la calle 30 y en cuanto al número de viviendas estimadas, lo que reviste especial trascendencia pues define la densidad de ocupación del territorio y condiciona el resto de parámetros.

Por lo que respecta a la alternativa cero, que consiste en la no ejecución del “Plan”, se analiza en detalle sus efectos en el Estudio Ambiental Estratégico desde una vertiente ecológica, del arbolado existente, de la evolución de la calidad de los suelos y las aguas subterráneas, del paisaje, del patrimonio cultural y de la red de dotaciones de su entorno, a la vista del estado actual de los terrenos incluidos en el ámbito espacial de la MPG y su evolución a futuro.

Concretamente, en relación con la alternativa 0, se dice en la Memoria de la MPG (páginas 293 y ss.):

“19.2 ALTERNATIVA 0 Y MODELOS EVOLUTIVOS Se incorpora el presente apartado a fin de dar cumplimiento al condicionado A.4 del anexo del informe técnico de 10 de marzo de 2020 acuerdo de aprobación definitiva de la MPG., como complemento a los contenidos del apartado 3 de la presente Memoria (ver página 89 y ss) La alternativa “0” se corresponde con la ordenación vigente y la situación actual del medio ambiente, y es exigida por la Ley de Evaluación Ambiental en su anexo IV, en donde la define como “los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del Plan o Programa” Desde un punto de vista urbanístico, los aspectos relevantes del planeamiento actual y su evolución, en caso de no llevar a cabo la presente Modificación Puntual, se expresan de manera detallada en la Memoria de Información, así como en la propia motivación de la Modificación

Puntual que se propone. No obstante lo anterior, a continuación se extraen del conjunto del documento de la modificación los principales aspectos desde el punto de vista del medio ambiente y del planeamiento actual, para apreciar lo que supondría una “no ejecución del plan” sobre el medio ambiente y los efectos de no llevar a cabo una modificación de planeamiento.”

A continuación, se exponen los apartados 19.2.1.- Desde el punto de vista del medio ambiente y 19.2.2.- Desde el punto de vista urbanístico. Este último termina:

“Como conclusión de todo lo expuesto, tal y como queda expresado en el capítulo 6 de la Memoria de Ordenación (pg. 142), tanto la ordenación de detalle del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” contenida en el PPRI de 2011 resulta inviable en ejecución de Sentencias como, por su parte, la ordenación pormenorizada del APE 05.27 “Colonia Campamento” ha devenido inejecutable por las sucesivas intervenciones públicas que han desfigurado plenamente sus características originarias.

Por ello, la aplicación y ejecución del planeamiento de desarrollo actual resulta totalmente inviable si no se somete previamente a una reformulación, reformulación que debe llevarse a cabo a través del instrumento urbanístico previsto por la legislación vigente: modificación del plan general. Permaneciendo vigente el modelo territorial del PG97 en cuanto al objetivo de implantar un nudo de comunicaciones constituido por el sistema general ferroviario de la estación de Chamartín y en cuanto a la acción de completar este territorio con usos residenciales y terciarios para solventar esta brecha urbana, no cabe entender que dejar la situación del Plan General enquistada y bloqueada en la forma en la que se ha descrito pueda ser considerada como una alternativa de ordenación con algún efecto territorial positivo.”

El epígrafe 19.2.3.- Alternativas y modelos evolutivos, señala:

“Dados los antecedentes de planeamiento iniciados en el ámbito de la MPG, las alternativas planteadas, responden a las distintas definiciones de los elementos de ordenación estructurantes planteados en anteriores procesos. Así, la alternativa 1 refleja la propuesta que surge en 2016 como respuesta a las nuevas necesidades urbanas, que se materializa través de una nueva definición de las determinaciones estructurantes, en ese momento se plantea la concreción de unas bases de ordenación alternativas a las vigentes, esta propuesta evoluciona a través de las alternativas 2 y 3 recogidas en el documento y que, por tanto, pueden entenderse como variaciones o desarrollo de la alternativa inicial. La alternativa 4 surge al margen de las anteriores integrando los ámbitos de planeamiento vigentes en una actuación conjunta. Para completar y continuar con el análisis de las alternativas se remite al apartado 3.1 de la Memoria de Ordenación. A continuación se incluye una síntesis evolutiva indicando el carácter de cada caso:...”

En la Memoria General de la MPG, en la página 104, referida a la alternativa 4 se dice en su parte final:

“Desde la capacidad de vertebración del ámbito de la MPG con el territorio a través de las infraestructuras de transporte público actuales y las infraestructuras futuras, la

ordenación escogida es aquella que permite promover un mayor empleo del transporte público como opción preferente en los desplazamientos. Estas nuevas infraestructuras, y las profundas remodelaciones de las existentes, permitirán inducir las condiciones para un cambio de paradigma en la corona norte de Madrid. La ordenación, a este nivel, responde con una concentración de actividades con máxima demanda de accesibilidad en el entorno de los nuevos nodos de transporte público y las transformaciones en el nudo norte y tramo final de la Castellana favorecerán la salida y llegada de sistemas de autobuses metropolitanos. Se mejoran las configuraciones de redes públicas y manzanas en un nuevo grado de ajuste. De las alternativas analizadas, la ordenación seleccionada permitirá a Madrid la creación de un centro de negocios que aumente la competitividad de la ciudad en el contexto internacional. La ordenación vertebra este centro de actividad de alta intensidad en torno al nodo intermodal de la Estación de Chamartín, nodo estratégico de la movilidad con una capacidad potencial para permitir su conectividad local, regional, nacional e internacional. Esta actuación implica importantes transformaciones tanto de las cabeceras norte y sur de la estación de Chamartín, como del recinto de la propia estación. La posibilidad de acompasar estas actuaciones de naturaleza ferroviaria, el nuevo espacio de intercambio modal anexo a Chamartín y las futuras urbanizaciones, ha permitido a la solución adoptada dar una respuesta integral a este reto. A la vista de los estudios recogidos en los Anexos 1 y 2 de la MPG, Estudio del Sector Residencial y Estudio del Sector Terciario, que indican la capacidad y necesidad de viviendas y terciario en el ámbito de la MPG, se actualizan las edificabilidades y usos para los ámbitos, que en las alternativas originales estaban muy por debajo de las necesidades calculadas. De este modo, se aprovecha el espacio de oportunidad, el potencial de transporte público y la ubicación privilegiada respecto a las infraestructuras de transporte de los nuevos desarrollos para ubicar esta edificabilidad y viviendas requeridas. Se incorporan los resultados de otros estudios sectoriales previos llevados a cabo, particularmente los de movilidad y transporte público, compatibilidad con afecciones y sostenibilidad.”

La Declaración Ambiental Estratégica (DAE) emitida por el órgano ambiental competente (Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid), con la que concluye el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, tras llevar a cabo el análisis técnico del expediente y un análisis de los impactos significativos de la aplicación del Plan, no cuestiona en modo alguno la validez de las alternativas presentadas ni su evaluación coherente con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

No podemos concluir el examen de este motivo de impugnación sin hacer una valoración del informe elaborado por D. Luis Suárez Carreño sobre el cumplimiento del deber de justificación del proceso de selección entre distintas alternativas previo a la ordenación final propuesta, que no desvirtúa las consideraciones realizadas sobre la adecuación a la legalidad ambiental y urbanística de la MPG.

Veamos, se aprecian en el informe pericial notables deficiencias, parte de ellas, puestas de manifiesto en el acto de ratificación del mismo, que le privan de fuerza

probatoria para desvirtuar la evaluación de alternativas realizada en la MPG, que destacamos a continuación:

(i) Prescinde de la necesaria vinculación de las alternativas presentadas al modelo territorial y a los objetivos de la MPG, lo que condiciona y restringe su heterogeneidad.

(ii) Desautoriza la evaluación de las alternativas consideradas, so pretexto de la ausencia de unos supuestos parámetros objetivos que el propio Informe no identifica, prescindiendo del estudio que la Memoria y el EAE hace de las alternativas. En particular, las manifestaciones del perito sobre la ausencia de diferencias sustanciales entre la Memoria y la EAE ponen de manifiesto que no consideró la detallada valoración de las alternativas que hace el EAE, donde se emplean doce vectores ambientales y urbanísticos distintos.

(iii) Desconoce que las alternativas 2 y 3 se unieron para formar solo una.

(iv) Califica como ajustes menores diferencias tan relevantes entre las distintas alternativas, como las que se han constatado en relación con la delimitación de las áreas homogéneas, la edificabilidad –reducida en 172.687 m² en la alternativa 4 seleccionada-, la supresión del polígono de Malmea o la previsión de una nueva estación de cercanías, por citar algunas de las recogidas anteriormente que se citaron.

(v) Aunque se afirma que no se ha justificado la elección de la alternativa 4, el informe no analiza la justificación que obra en el expediente sobre tal elección ni la somete a crítica razonada.

(vi) El informe pericial carece de verdadera crítica hacia el descarte de la alternativa 1, pues no analiza las razones expuestas en la Memoria para no considerarla idónea técnica y ambientalmente, y el perito muestra una clara preferencia por la misma, afirmando que fue descartada por intereses económicos, aunque sin justificar tal afirmación.

(vii) En relación con la alternativa 4, pese a reconocer que presenta cambios significativos respecto de las restantes, como la eliminación completa del Polígono Industrial de Malmea, la eliminación de las Cocheras de la EMT y la reducción de la edificabilidad, omitiendo otros, la califica como “otra vuelta de tuerca de ajustes en diseño en general menores”, lo que resulta contradictorio e injustificado.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo de impugnación, al considerar que la MPG ha cumplido con la obligación de identificar, describir y evaluar los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, incluida la alternativa 0, teniendo en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan.

DÉCIMOQUINTO.- Nulidad radical de la modificación de planeamiento al pretenderse la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos

actualmente afectados al dominio público ferroviario, y pretenderse la construcción sobre ellos de una gran losa de hormigón en la que se implantarán la mayor parte de las zonas verdes del desarrollo.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como sexto motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: nulidad radical de la modificación de planeamiento al pretenderse la obtención de aprovechamientos urbanísticos sobre los suelos actualmente afectados al dominio público ferroviario, y pretenderse la construcción sobre ellos de una gran losa de hormigón en la que se implantarán la mayor parte de las zonas verdes del desarrollo.

Este motivo de impugnación se refiere a la gran losa de hormigón que cubrirá los dos sectores situados al sur de la M30, es decir, el APE 05.30 Centro de Negocios, y el APR 05-10 Estación de Chamartín, denunciándose que computa como red local, pese a formar parte de un bien inmueble de dominio público –red supramunicipal ferroviaria-, lo que supondría en la tesis de la parte actora una doble infracción normativa:

(I) Infracción del artículo 26.5 TRLSRU que impone en todo caso la previa desafectación de los elementos de dominio público que pudieran afectar al complejo inmobiliario de carácter urbanístico con superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público.

(ii) Desviación de poder conforme al artículo 70.2 LJCA, al resultar obvio que los terrenos ferroviarios de dominio público elegidos para generar aprovechamientos urbanísticos no resultan necesarios *per se* en función de alguna característica objetiva que haya sido convenientemente justificada a lo largo de la tramitación de la MPG, siendo un mero artificio para aumentar la edificabilidad.

La parte actora sustenta su denuncia en el informe pericial la Sra. Arquitecta Superior doña Norma Pérez Huerta, *“Informe Pericial relativo a la clasificación del suelo, las dotaciones públicas y las intensidades edificatorias propuestas en la MPG para la “OPERACIÓN MADRID NUEVO NORTE” de 13 de septiembre de 2021, concretamente en el capítulo IV del Informe “DOTACIONES LOCALES SOBRE LOSA”, afirmando que la red ferroviaria se mantiene y no se produce desafección del dominio público.*

Expuesto así el sexto motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y algunos apartados de la Memoria de la MPG relevantes para su resolución.

El artículo 23.1 ultimo inciso TRLSRU, bajo el título **“Operaciones de distribución de beneficios y cargas”**, prevé que *“... si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta, tanto la superficie de su rasante, como la del subsuelo, o vuelo que de él se segrega”*.

El artículo 26, apartados 4 y 5, TRLSRU, bajo el título “Formación de fincas y parcelas, relación entre ellas y complejos inmobiliarios”, dispone lo siguiente:

“4.El complejo inmobiliario podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente se hallen separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención», por lo que no contravendría dicho precepto el resultado de la ejecución del sistema que ahora nos ocupa.

5. Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público. Tales fincas podrán estar constituidas, tanto por edificaciones ya realizadas, como por suelos no edificadas, siempre que su configuración física se ajuste al sistema parcelario previsto en el instrumento de ordenación.”

La disposición transitoria sexta de la LSCM, bajo el título “Cálculo de la edificabilidad o del aprovechamiento urbanístico”, preceptúa que:

“Los terrenos efectivamente afectos al tiempo de entrada en vigor de la presente Ley a dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que hubieran sido adquiridos, sea o no en ejecución de Planes de Ordenación Urbanística, mediante expropiación forzosa o por cualquier otro título oneroso, podrán computarse a efectos del cálculo, conforme a esta Ley, de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos. En tal supuesto, los terrenos o solares resultantes en los que deba localizarse el 90 por 100 del aprovechamiento imputable a dichos terrenos o solares, se adjudicarán a la Administración titular de las dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.

En todo caso, los planes de desarrollo que incorporen estos terrenos requerirán, para su aprobación definitiva, el informe previo y favorable de la Comunidad de Madrid sobre la idoneidad de las redes generales y supramunicipales exteriores de infraestructuras de comunicaciones para la viabilidad de aquéllos.”

A esta disposición nos referíamos en la Sentencia de fecha 18 de diciembre de 2014, dictada por la Sección Décima de esta Sala en el recurso 308/2013, del siguiente modo:

“SEXTO.- La Sala tampoco comparte el argumento que apoya la afirmación de las apelantes relativa a que la sentencia de instancia ha errado al declarar que los terrenos adquiridos por AENA mediante expropiación no estaban incluidos en un área de reparto,

polígono o unidad de ejecución, ni se tuvieron en cuenta para fijar el aprovechamiento tipo del área de reparto. Consideran las recurrentes que tal declaración ha vulnerado la doctrina jurisprudencial a la que se ha hecho referencia, así como lo dispuesto en los artículos 39, 41.2.a), 84.2 y 84.3 y la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, con base en los cuales consideran que los terrenos obtenidos por expropiación están integrados, o deben estarlo legalmente, en la única Área de Reparto del Suelo Urbanizable, computarse a efectos del cálculo del aprovechamiento urbanístico e incorporarse a ámbitos sometidos a equidistribución, por lo que, al no haber sido así, ha de indemnizarse a la Administración expropiante.

Ya se ha indicado que dicha doctrina jurisprudencial se refiere exclusivamente a la valoración, a los solos efectos de expropiación, de los terrenos de las redes públicas de infraestructuras aeroportuarias que crean ciudad y que el Plan General no haya clasificado como suelo urbanizable ni urbano, por lo que no resulta de aplicación cuando lo que se trata de dirimir es el contenido concreto del derecho de propiedad urbanística de la beneficiaria de las expropiaciones.

Los preceptos de la Ley 9/2001 que las recurrentes han invocado tampoco sustentan sus argumentos porque, conforme a los mismos, son los Planes Generales los que tienen por objeto la clasificación y categoría del suelo y el establecimiento de las determinaciones de ordenación estructurante, salvo las que corresponden a los Planes de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado. Para cada clase de suelo, los Planes Generales también establecen una serie de determinaciones de ordenación pormenorizada; en concreto, para el suelo urbanizable sectorizado, la delimitación del área de reparto de cargas y beneficios y el señalamiento del aprovechamiento unitario, a cuyos efectos todo el suelo urbanizable sectorizado clasificado por el Plan General, integrado tanto por los sectores como por los suelos destinados a redes públicas exteriores que estén adscritas a los mismos, conformarán una única área de reparto, a la que le corresponderá un determinado valor de aprovechamiento unitario, que será la referencia para la equidistribución de todas las actuaciones de ejecución incluidas en dicha área. Para el suelo urbanizable no sectorizado las precitadas determinaciones no se establecen en el Plan General sino en el Plan de Sectorización. Y en ningún caso se establecen para el suelo no urbanizable esas concretas determinaciones sobre el área de reparto y el aprovechamiento unitario.

Sin embargo, a fecha de 17 de abril de 1997, los 16.000.000 m² a que la reclamación administrativa y el proceso se refieren, estaban clasificados en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid como suelo no urbanizable común, cuyo régimen urbanístico se corresponde con el que el Capítulo IV del Título I de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece para el suelo urbanizable no sectorizado, que carece de aprovechamiento urbanístico, de manera que la precitada superficie no podía computarse para el cálculo del aprovechamiento tipo del área única de reparto, por lo que a las recurrentes se les ha impuesto ninguna limitación del contenido concreto de su derecho de propiedad urbanística, ni una vinculación singular respecto a las condiciones del resto de los propietarios de suelo urbanizable no sectorizado, lo que excluye la concurrencia de los supuestos indemnizatorios previstos en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y en las normas legales anteriores de similar contenido.

La Sala tampoco comparte el argumento de que los terrenos expropiados deben considerarse "como si estuvieran adscritos" al suelo urbanizable sectorizado "en los términos del artículo 42.1.a) de la Ley 9/2001 y, en consecuencia, integrados en el único

área de reparto en suelo urbanizable prevista en el artículo 84 de la Ley 9/2001" porque, sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, tal argumento sitúa el "deber ser" en un plano de derecho positivo en el que no se dispone lo que las apelantes afirman.

Lo que el artículo 42.1.a) preceptúa es que, a los efectos de establecer las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, el Plan General debe adscribir la totalidad del suelo municipal -incluidos los espacios que califique como elementos integrantes de cualquier red pública de infraestructuras, equipamientos o servicios públicos- a todas o a algunas de las clases y categorías de suelo, y ya se ha dicho que es el Plan General -no las sentencias sobre materia expropiatoria-, el que determina la clase y la categoría del suelo, siendo de significar que a la Sala no le consta que las apelantes hayan impugnado, directa ni indirectamente, la clasificación y la categoría del suelo determinadas para los terrenos expropiados por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, ni antes ni después de la Modificación Puntual de 2003

Como el artículo 84 de la Ley 9/2001 se refiere al suelo urbanizable sectorizado, categoría que no tienen los 16.000.000 m² de referencia, se ha de rechazar también la afirmación de las apelantes de que los terrenos expropiados debieron integrarse en unidades de ejecución con exceso de aprovechamiento real, ya que no es este el caso porque tales espacios son suelos acotados en sectores -o en ámbitos de actuación de suelo urbano- para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada.

La Disposición Transitoria Sexta de la Ley 9/2001 no es obstáculo para la conclusión anterior por cuanto que establece que (...), lo que, junto al carácter facultativo ínsito en la expresión "podrán", implicaría la previa delimitación de un Sector y la adscripción al mismo de los terrenos expropiado, no siendo este el caso. La aprobación del Plan Especial de 27 de septiembre de 2005, también habría requerido, para su aprobación definitiva, el informe previo y favorable de la Comunidad de Madrid sobre la idoneidad de la red supramunicipal para la viabilidad del Sector, lo que no consta, siendo de significar que el informe pericial la ha cuestionado."

Conviene precisar que dicha Sentencia se está refiriendo a suelos adquiridos por AENA a partir del año 2000, en su condición de beneficiaria de los proyectos aprobados por el Ministerio de Fomento para la expropiación de algo más de 16.000.000 de m² de terrenos ubicados en los términos municipales de Madrid y Alcobendas, clasificados por el planeamiento general como suelo no urbanizable, destinados a la ampliación del Aeropuerto de Barajas, y que, a los efectos del justiprecio, se habían clasificado materialmente por los tribunales como suelo urbanizable sectorizado, pues así los valoraron como sistema general.

Por ello, las conclusiones que extrae la mercantil demandada (DCM) de esta sentencia, no resultan predicables al suelo que es objeto de la MPG, al constituir suelo urbano no consolidado.

Ahora bien, la citada disposición transitoria faculta que dichos suelos puedan computarse a efectos del cálculo, conforme a esta Ley, de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos. Distingue entre ámbitos y sectores, lo que debe ser puesto en relación con el artículo 37.1 LSCM y la Memoria de la MPG, dado que en el suelo urbano no consolidado la delimitación de las Áreas Homogéneas

como ámbitos de actuación conlleva, obligatoriamente, el señalamiento, como determinación estructurante, del coeficiente de edificabilidad o aprovechamiento unitario que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 38 y 39 LSCM.

El artículo 190 bis de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), bajo el título “Régimen urbanístico de los inmuebles afectados”, establece que:

“Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

En la interpretación de este último precepto hemos de guiarnos por las SSTS de 29 de enero de 2010 (rec. 101/2006) y 17 de diciembre de 2013 (rec. 1662/2011), sobre el alcance de los artículos 47.1 y 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU), que se expresaron en los siguientes términos:

“Esta Sala del Tribunal Supremo ha interpretado en su más reciente jurisprudencia lo dispuesto en el artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3188/1978, de 25 de agosto -RGU- (reproducido, con matices, en el apartado IV de la disposición adicional primera de la Ley vasca 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana), en el sentido de que cuando los bienes de dominio público preexistentes en un polígono o unidad de ejecución objeto de equidistribución hubiesen sido obtenidos a título oneroso (ad. ex. expropiación) "el aprovechamiento urbanístico atribuido a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos", mientras que si se hubieren adquirido gratuitamente, se entenderán sustituidos por los resultantes de la ejecución del plan, no entrando en el reparto del aprovechamiento urbanístico. Y ello [rectificándose en este sentido lo señalado al respecto en la anterior sentencia de 28 de noviembre de 2006 de esta Sala del Tribunal Supremo -RC 4203/2003 -] al margen de que la Administración titular del bien de dominio público sea o no municipal, de que su adquisición por aquélla no obedeciese a causas urbanísticas y de que se mantuviese su anterior destino y afección demanial por exigirlo así un instrumento de ordenación del territorio o una determinación supramunicipal vinculante sobre el plan urbanístico.

Dicho criterio se halla actualmente positivizado en el artículo 190 bis de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas - introducido por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo -, que citamos a efectos meramente ilustrativos al no ser aplicable por razones cronológicas, (...)

Continúan dichas Sentencias señalando que:

“Podemos mencionar en tal sentido las recientes sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2009 (RC 293/2006), 3 de junio de 2009 (RC 393/2005) y 16 de julio de 2008 (RC 5186/2004), en dos de las cuales se estimaron sendos

recursos de casación interpuestos por la ahora recurrente (ADIF) en supuestos muy similares al presente. En la última de las citadas afirmamos lo siguiente:

"(...) En el segundo motivo de casación se aduce por la representación procesal de la recurrente que la Sala de instancia ha infringido lo establecido en los artículos 154.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, así como la doctrina jurisprudencial que los interpreta, recogida, entre otras, en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de fecha 23 de noviembre de 1993, según la cual es necesario atender a la forma de obtención de los bienes de dominio y uso público que se aportan al polígono o unidad de actuación de que se trate, y así cuando los mismos no han sido obtenidos por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico atribuido a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos, mientras que si dichos bienes se obtuvieran en cumplimiento de la referida obligación operará el mandato del artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística con sustitución de unas superficies por otras.

Aunque el artículo 154.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 fue declarado inconstitucional y nulo por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, lo cierto es que en el mismo se sintetizaba perfectamente la doctrina jurisprudencial que, desde antiguo (Sentencia de 30 de junio de 1982 y 7 de marzo de 1987) había venido a interpretar el artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, y que se ha mantenido inalterada en nuestras más recientes Sentencias de fechas 23 de noviembre de 1993 (recurso núm. 1385/1990, fundamento jurídico sexto), 20 de julio de 2005 (recurso de casación 1758/2002, fundamento jurídico tercero), ..., 4 de julio de 2007 (recurso de casación 8567/2003, fundamento jurídico cuarto) y 5 de diciembre de 2007 (recurso de casación 9975/2003, fundamento jurídico quinto).

En las aludidas sentencias hemos considerado que del propio contexto del artículo 47 del Reglamento de Gestión Urbanística y del enunciado del capítulo, en que dicho precepto está incluido: «cesiones obligatorias y aprovechamiento medio», la sustitución a que se refiere dicho precepto se refiere exclusivamente a aquellos bienes de dominio y uso público que hubiesen sido obtenidos como consecuencia del cumplimiento de deberes urbanísticos de cesión gratuita, pues no en vano el apartado 1 del mismo precepto establece que «la Administración actuante está obligada a afectar, a los fines previstos en el Plan, el suelo que adquiera como consecuencia del cumplimiento de los deberes de cesión obligatoria que recaen sobre los propietarios», para, después, al contemplar las modificaciones del planeamiento, disponer que «en todo caso deberá tenerse en cuenta que cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público, anteriormente existentes, fuesen igual o inferior a la que resulte como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras».

En la mentada sentencia de fecha 20 de julio de 2005 (recurso de casación 1758/2002) declaramos que, en definitiva, para que opere la sustitución contemplada en el referido artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, los bienes de dominio y uso público aportados por la Administración deben proceder de cesiones obligatorias y gratuitas como consecuencia de los deberes de cesión obligatoria que, por razones urbanísticas, recaen sobre los propietarios del suelo.

Esta interpretación jurisprudencial fue la que claramente dispuso el artículo 154 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aunque este precepto por otras razones fue declarado inconstitucional en Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional, pero en el apartado 2, párrafo primero, de dicho artículo, se establecía que «cuando en la unidad de ejecución existan bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita, el

aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquellos», para en el párrafo segundo ordenar que «en el supuesto de obtención por cesión gratuita, cuando la superficie de los bienes de dominio y uso público, anteriormente existentes, fueran iguales o inferiores a las que resultan como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

No cabe duda que el legislador estatal en este precepto vino a aclarar lo que ya dispusiera el artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, de acuerdo con la interpretación jurisprudencial que de éste se había hecho desde la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 30 de junio de 1982, razones todas por las que el segundo motivo de casación también debe prosperar.”

El examen del motivo de nulidad que ahora nos ocupa debe abordarse en atención con el sustrato fáctico que a continuación se expone:

Con relación al suelo ferroviario obtenido a título oneroso, la MPG ha incluido únicamente dentro de los diferentes ámbitos de actuación aquéllos suelos que son objeto de transformación, para los que diseña nuevos usos urbanos, lo que ha supuesto excluir de los ámbitos de actuación una superficie total de 775.203 m² que en el planeamiento antecedente no se transformaba tampoco, pero sí se reconocía aprovechamiento a su propietario (la MPG recoge la justificación de la exclusión de la parte de los suelos dotacionales que el PG97 y su modificación de 2002 había delimitado, en la Memoria Descriptiva y Justificativa, apartados 4.1.2.1 a 4.1.2.5).

Más concretamente, de los 3.356.196 m² de suelo de la totalidad del ámbito, 1.945.097m², es decir el 57,96% del total, constituirían suelos propiedad de Renfe/Adif y 93.983m², superficie de suelo correspondiente a la Calle 30 y su Nudo Norte. La superficie de suelo que es excluida de la intervención asciende a 775.203m² de suelo (Calle 30+Adif), lo que significa un 23% respecto del total del ámbito (3.356.196m²). Al norte de Calle 30 los suelos ferroviarios que se mantienen dentro de la MPG son objeto de transformación en casi su totalidad, tanto en suelo como en vuelo, mediante las determinaciones contenidas y desarrolladas en los ámbitos de ordenación pormenorizada APE 05.20 Malmea-San Roque -Tres Olivos y APE 05.21, Las Tablas Oeste, ámbitos en los que de forma mayoritaria el suelo ferroviario cambia de destino urbanístico. Al sur de Calle 30, en el APE 05.31 “Centro de Negocios” en donde se produce la convivencia de distintos usos urbanísticos sobre y bajo rasante (en el suelo y en el subsuelo, o en el suelo y el vuelo).

En parte del suelo ferroviario objeto de transformación, la infraestructura se mantendría en el subsuelo (bajo rasante) y sobre su vuelo se dispondrían nuevos usos urbanísticos (vialios, zonas verdes, espacios libres...) necesarios para completar la ordenación territorial conforme a los objetivos planteados en la MPG.

Recordemos que entre los objetivos establecidos por la MPG con respecto al APR 05.10 y APE 05.31 se incluyen: (i) dotar a la Estación de Chamartín de una adecuada integración con el tejido urbano colindante configurándola como el elemento nuclear del nuevo centro de negocios a desarrollar en su entorno; (ii) resolver la inserción

urbana de la Estación de Chamartín potenciando su accesibilidad y desde el tejido urbano circundante, mejorando la conectividad con el Paseo de la Castellana, Avenida de Burgos y Calle 30; y (iii) crear un gran espacio libre público central que estructure la ordenación y resuelva la continuidad urbana desde la calle Mauricio Legendre hasta la calle Bambú. Estos objetivos se pretenden conseguir a través de una ordenación donde se diseña un gran parque verde sobre las vías de tren, que facilita la inserción de la Estación con el entorno y sirva de conexión (reconexión) entre las diferentes zonas del barrio (cicatrizando la herida generada en el tejido urbano por la infraestructura ferroviaria). Además, con ello se permitía materializar una edificabilidad considerada necesaria para atender las necesidades de uso residencial y terciario de la ciudad, como veremos más adelante.

En efecto, la MPG atribuye la mayor intensidad edificatoria al APE 05.31 “Centro de Negocios de Chamartín” en su condición de espacio de centralidad de alta concentración de actividad terciaria, vinculado a un nodo de especial intensidad de accesibilidad al transporte colectivo intermodal, lo que responde, fundamentalmente, a sus necesidades funcionales como Centro de Negocios, si bien su coeficiente de edificabilidad se justifica por comparación con los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de su entorno, tal y como se justifica en la Memoria General.

Conforme a la normativa y la jurisprudencia expuestas, el artículo 190 LPAP posibilita la participación de los terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de la Administración estatal. Previsión legal que debe ser puesta en relación con la disposición transitoria sexta de la LSCM que contempla el computo de los terrenos que nos ocupan a efectos del cálculo de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos

El motivo de impugnación no puede prosperar.

La afirmación que hace la parte recurrente, consistente en que la asignación y adjudicación de aprovechamientos urbanísticos a estos terrenos demaniales, sin estar desafectados previamente del servicio público existente, constituye una infracción legal, no puede ser aceptada.

Conviene diferenciar dos conceptos diferentes: la atribución de aprovechamientos a dicho suelo y la desafectación de dichos bienes a fin de patrimonializar tales aprovechamientos. En el caso de autos la atribución se produce *ex lege*, en virtud de los preceptos ya referidos, y se deriva de la concreta clasificación del suelo que constituye contenido sustantivo del Plan General y que no se altera con la MPG. La ejecución del aprovechamiento se corresponde con la fase de desarrollo y ello es así porque el artículo 42.7 a) LSCM solo exige que la MPG contenga *“el tratamiento, conforme a su legislación reguladora, de los bienes de dominio público no municipal, así como de los espacios naturales protegidos comprendidos total o parcialmente en el territorio ordenado, respetando el régimen que para los mismos se haya establecido en sus respectivas declaraciones”*, lo que nos conduce hasta el artículo 139.2 de la Ley 33/2003, cuando señala que *“En el caso de inmuebles afectados o adscritos que*

resulten incluidos en el ámbito de una junta de compensación en la que los usos previstos no resulten compatibles con los fines que motivaron la afectación o adscripción, los departamentos u organismos titulares deberán proponer su desafectación o desadscripción a la Dirección General del Patrimonio del Estado, siempre que no sean imprescindibles para el cumplimiento de sus fines". Previsión legal esta que debe ser puesta en relación con el artículo 119.2 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando indica que "sin perjuicio de los regímenes especiales de gestión de bienes y derechos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, cuando los bienes o derechos incluidos en un ámbito de actuación no fueran imprescindibles para el cumplimiento de fines públicos, se procederá a su desafectación o desadscripción. En el supuesto de que tales bienes o derechos continúen destinados a un fin o servicio público, se procederá a la desafectación o desadscripción de los aprovechamientos urbanísticos que de ellos se deriven".

Así pues, como indicó la Sentencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de fecha 16 de abril de 2015 (rec. 839/20129):

"(...) la patrimonialización del aprovechamiento depende de la actividad de ejecución y se realiza, por lo general, a través de la aprobación del instrumento de equidistribución. No en vano el artículo 82 de la LSCM define la equidistribución como aquella parte de la actividad de ejecución mediante la cual se produce, en los términos señalados en la presente Ley, el reparto de los aprovechamientos asignados por el planeamiento. De esta forma, con la equidistribución los aprovechamientos objetivos pasan a ser subjetivos."

No cabe duda que el suelo destinado a sistema ferroviario adquirido onerosamente genera aprovechamiento en favor de su titular y que dicho aprovechamiento se materializa en un procedimiento de equidistribución.

Recordemos que el artículo 12.2 TRLSRU señala que *"las facultades del propietario alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público"*.

La STS de 25 de noviembre de 2015 (rec. 283/2014), dictada con ocasión de la impugnación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de fecha 30 de marzo de 2011 por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana", señaló que:

"Si bien se observa, las vías del tren que parten de la Estación de Chamartín existían -y existen- con anterioridad a la actuación urbanística proyectada, y, el terreno donde las mismas se ubican tan sólo -con exclusividad, pues- se ocupaba por las mismas vías. Ahora, tras la actuación urbanística, el mismo espacio (si bien situado en una cota inferior, tras su soterramiento) va a seguir siendo ocupado por las vías del tren y el resto de las infraestructuras ferroviarias, pero, al mismo tiempo, ahora, se va a ocupar también la superficie que se sitúa sobre el soterramiento de las vías, en una especie de duplicación del citado

espacio. Por tanto, con tal operación de soterramiento y cubrimiento, no se crea ex novo una nueva infraestructura de la ciudad (pues las vías ya existían), sino que con la misma con tal duplicación por superposición de espacios se aprovecha la ciudad existente para la obtención mediante el proceso de urbanización de espacios con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión y urbanización, que, en exclusiva, a los propietarios del Sector corresponde, de conformidad con los preceptos del TRLS08 y de la LSCM considerados infringidos.

La situación es diferente a la anteriormente examinada, ya que las vías del Metro no existían --allí se creaban ex novo- , mientras que las vías del tren, como acabamos de exponer, cuentan con una larga existencia, y, lo único que acontece con las mismas, desde la perspectiva urbanística que nos ocupa, es que, a través de la sugestiva actuación que examinamos, se actualizan, modernizan y rentabilizan con la finalidad de obtener - sobre las mismas- "nuevos terrenos" destinados a cumplir - mediante su cesión y urbanización- con las obligaciones urbanísticas de realizar nuevas dotaciones públicas.

Esto es, las vías del tren -a diferencia de las del Metro- eran, son y seguirán siendo un sistema general, pero con su soterramiento se consigue el incremento de suelo (su duplicación) con el que, a su vez, poder contribuir a la obligación urbanística de cesión y urbanización para cumplir con los estándares urbanísticos legalmente exigidos.”

Del contenido de esta Sentencia y en la interpretación del artículo 190 bis LPAP y de la disposición transitoria sexta de la LSCM, podemos extraer dos conclusiones: (i) el soterramiento del sistema ferroviario genera un nuevo suelo cuya titularidad corresponde a la Administración; y (ii) dicho suelo perdería la consideración de demanial, pasando a ser patrimonial de conformidad con el artículo 7.1 de la Ley 33/2003, lo que no deja de ser lógico pues de otra manera los aprovechamientos que se generaran sobre dicho suelo, conforme al artículo 190 bis LPAP y Disposición Transitoria Sexta de la LSCM, no podrían hacerse efectivos, además de que resultarían inscribibles.

Sentado lo anterior, y siguiendo con el examen de la cuestión, afirmamos que el nuevo suelo que genera el cubrimiento del sistema ferroviario resulta inscribible, de conformidad con el artículo 1.1 del citado Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, y con ocasión de la aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan -se trata de un derecho reconocido en el artículo 85.1 del RGU-. Y es en la relación de dicho suelo con el subsuelo dónde la MPG establece la existencia de un complejo inmobiliario en los términos del artículo 26.5 del TRLSRU.

Al artículo 26.5 TRLSRU se refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (rec. 283/2014), al señalar que *“lo que el precepto contempla es la posibilidad de constitución -en determinadas condiciones- de "complejos inmobiliarios"*

que contenga superficies simultáneamente espacios destinadas a la edificación (o uso privado) y al dominio público”, pero no llega a resolver la cuestión objeto ahora de análisis en los términos que se plantea, sin perjuicio de lo que posteriormente se expresará en referencia a su alcance.

El informe técnico jurídico del expediente administrativo se refiere a las calificaciones superpuestas en los siguientes términos:

“Calificaciones superpuestas. Tal y como se señala en el apartado 1.3.2 c) 7 del presente informe, dadas las características concretas de los ámbitos de ordenación que contienen infraestructuras ferroviarias y que dado su carácter de instalaciones de interés general es preciso mantener, se requiere un sistema de calificación por niveles que se concreta en la ordenación pormenorizada de los ámbitos. ...La gestión de este modelo, en el que coexisten titularidades de distintas Administraciones Públicas, podrá articularse bajo la fórmula jurídica del complejo inmobiliario, definido en el artículo 26 del TRLSRU como “régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.”. La atribución de un régimen distinto al suelo y al subsuelo habrá de contenerse en los instrumentos reparcelatorios en cuanto se refiere a las parcelas directamente afectadas, definiendo, por una parte y con el alcance preciso, el conjunto de implicaciones recíprocas existentes entre los diferentes planos de propiedad y estableciendo, por otro lado, un mecanismo de coordinación entre sus destinatarios finales para garantizar la funcionalidad y seguridad de los espacios respectivos, en los términos regulados en las Normas Urbanísticas y las correspondientes normativas sectoriales.”

Aun a riesgo de reiterar consideraciones ya realizadas, conviene realizar dos precisiones para poder analizar el alcance del artículo 26.5 TRLSRU, a saber:

(i) Decíamos que el soterramiento del sistema ferroviario genera un nuevo suelo cuya titularidad corresponde a la Administración y que dicho suelo perdería condición de demanial pasando a ser patrimonial de conformidad con el artículo 7.1 de la Ley 33/2003, y que, por otro lado, resultarían inscribibles, así como dicho suelo.

(ii) En el supuesto analizado en autos, el cubrimiento del sistema ferroviario genera un nuevo suelo, como ya se refirió, y dicho suelo resulta inscribible de conformidad con el artículo 1.1 del citado Real Decreto 1093/1997, en relación con los artículos 72.1 b) y 168.1 RGU, con ocasión de la aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, y es en la relación de dicho suelo con el subsuelo dónde la MPG establece la existencia de un complejo inmobiliario en los términos del artículo 26.5 del TRLSRU2015. La cuestión es que el precepto utiliza los términos edificación o uso privado y dominio público como contraposición y, a la par, como elementos integrantes del complejo inmobiliario -en tales términos también se refiere el apartado 4 de dicho precepto-, pero dichos apartados del precepto deben ser analizados integrándolos dentro de ese procedimiento de equidistribución en una actuación de renovación de la

urbanización en suelo urbanizado como acontece en autos y, desde esa perspectiva, se debe entender la contraposición dominio público y titularidad privada ya que desde el momento en que se integra en el sistema de ejecución pasa a ser, como se indicó, de titularidad privada, resultando indiferente, a tales efectos, el destino final que el proyecto dé a esos suelos que se compadecerán, en este caso, con el pormenorizado en la MPG como zona verde, con los efectos que ello conlleva en los términos de los artículos 2.2 y 3.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Es de esa manera como debe entenderse el requisito de la previa desafectación ya que, en este caso, recordemos, el subsuelo sigue siendo sistema ferroviario, conforme a los artículos 3, 10.1 y 13.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, y la posible desafectación del suelo ha de entenderse vinculada a dicho procedimiento de equidistribución, por mor de lo establecido en el artículo 47.2 del RGU pues es la MPG la que altera el destino del suelo y lo incorpora a aquél. Y ello con los efectos registrales que se derivarían de su constitución, como indica la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (rec. 283/2014), aunque en referencia al artículo 17.3 del TRLS08, al expresar que dicho precepto *“se trata de una norma de carácter registral que contempla una especial composición de una finca o parcela con vistas a su inscripción en el Registro de la Propiedad”*.

Conviene recordar que la definición de parcela recogida en el artículo 26.1.b) TRLSRU define como parcela: la unidad de suelo ubicada tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

Además, el artículo 25.1, último párrafo, del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, contempla expresamente la compatibilidad del dominio público ferroviario en el subsuelo con otros usos urbanísticos en la superficie, cuando dice: *“Siempre que se asegure la conservación y el mantenimiento de la obra, el planeamiento urbanístico podrá diferenciar la calificación urbanística del suelo y el subsuelo, otorgando, en su caso, a los terrenos que se encuentren en la superficie calificaciones que los hagan susceptibles de aprovechamiento urbanístico”*.

La mutación demanial que se produce como consecuencia de la cubrición del sistema ferroviario no constituye una ficción jurídica, sino que es consecuencia de la participación en el procedimiento de equidistribución del aprovechamiento que corresponde a la parcela en cuestión en los términos expresados y la determinación de que sobre la misma se cumpla el deber de cesión de redes locales.

Los razonamientos expuestos desvirtúan las afirmaciones de la perito doña Norma Pérez Huerta, acerca de la idoneidad del suelo ferroviario para destinar la superficie sobre la losa a redes locales, que considera erróneamente suelo urbano consolidado, prescindiendo de que se trata de suelo que es objeto de transformación urbanística –a diferencia de lo que ocurre con otros suelos ferroviarios que no se transforman y, por ende, no se incluyen en los ámbitos de actuación y se categorizan como suelos urbanos consolidados-.

Además, la perito afirma la falta de viabilidad técnica de las zonas verdes sobre la losa de hormigón y que solo en los suelos naturales se mantiene un adecuado grado de permeabilidad, lo que en modo alguno acredita.

Desde luego, resulta llamativo que llegue a comparar tales suelos con una azotea, sin más justificación, máxime cuando esa losa permite espesores de tierra de hasta 1,5 m para acoger zonas verdes con especies arbóreas.

Resulta evidente que el artículo 36 LSCM no impone que las zonas verdes deban estar situadas sobre terreno natural. Es más, el artículo 7.8.4.4 de las NNUU del PGOUM97, en relación con las Condiciones particulares de las zonas verdes de nivel básico, en las que se incluyen dentro de este nivel las categorías zonas verdes de barrio y parques de distrito, admite el uso de garaje en situación enteramente subterránea expresando en relación con zonas verdes, al disponer que *“con objeto de salvaguardar especies arbóreas existentes o futuras, la cara superior del forjado del techo se situará como mínimo ochenta (80) centímetros por debajo de la rasante del terreno”*.

Por lo tanto, el concepto de terreno no tiene por qué estar asociado al de profundidad del mismo sino al de funcionamiento y destino de la zona verde y, en principio, su ubicación encima del cubrimiento de las vías no determina que dicha finalidad no pueda ser cumplida sin que, fácticamente, se haya acreditado lo contrario.

La cita que hace el informe pericial de la Ordenanza de Gestión y Uso Eficiente del Agua de Madrid de 31 de mayo de 2006 (BO. Ayuntamiento de Madrid 22/06/2006 núm. 5709 pago. 2410-2443), concretamente de su artículo 8, para considerarlo infringido, resulta injustificada, pues dicho precepto tan solo limita la superficie de suelos de espacios libres públicos o espacios libres de parcela que puede ser objeto de pavimentación u ocupación impermeable, garantizando así el empleo en ellos de superficies permeables en un determinado porcentaje, como pavimentos porosos como gravas, arenas y materiales cerámicos porosos -para las plazas y zonas verdes urbanas: 35 % como mínimo de superficie permeable-. Cuestión esta ajena al debate sobre la permeabilidad de la superficie destinada a zona verde sobre la losa.

Por lo demás, diversos informes técnicos del expediente administrativo justifican la idoneidad de la losa para integrar zonas verdes arboladas en superficie, destacando el Informe técnico de la Dirección General de Urbanismo de la Comunidad de Madrid de 10 de julio de 2020, mediante el que se analiza la documentación aportada por el Ayuntamiento de Madrid en cumplimiento del apartado B.2 del Anexo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de marzo de 2020, y el informe de 18 de mayo de 2020 de la Subdirección General de Actuaciones Urbanas de la Dirección General de Planeamiento del Ayuntamiento de Madrid, que no han sido debidamente desvirtuados.

Por último y en relación con los efectos que sobre las edificabilidades produce, según la parte demandante, la atribución de aprovechamientos al suelo de la losa al computar como cesión de redes públicas, lo que asocia a la concurrencia de desviación de poder, conviene hacer algunas consideraciones, comenzando por traer a colación nuestras Sentencias de 13 de mayo de 2016 (rec. 676/2015), 9 de junio de

2011 (rec. 67/2007) y 21 de mayo de 2010 (rec. 1229/2007), donde decíamos que a pesar del "*nomen iuris*", edificabilidad y aprovechamiento urbanístico son y han sido tradicionalmente magnitudes equivalentes, tratándose de valores numéricos con la finalidad de definir la intensidad edificatoria. Sucede que el ámbito constituye un Área Homogénea por lo cual ha de establecerse el coeficiente de edificabilidad que consiste en señalar un valor numérico con la finalidad de definir la intensidad edificatoria (art. 39 LSCM) y que es el cociente de la nueva superficie edificable entre la superficie de suelo de toda el área, expresado en metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo. De ello resulta que la intensidad edificatoria de las parcelas netas pueda no coincidir con la "edificabilidad bruta" del área de reparto.

Como se recordará, de conformidad con el art. 37 LSCM, las áreas homogéneas en suelo urbano son las piezas de referencia para señalar las condiciones de ordenación estructurante, delimitándose dentro de ellas los ámbitos de actuación que procedan en suelo no consolidado. A cada área homogénea corresponde un coeficiente de edificabilidad o aprovechamiento unitario y tal coeficiente será igual al de cada uno de los ámbitos de suelo urbano no consolidado, expresándose en metros cuadrados construibles en el uso característico por m² de suelo.

Cuando sucede, como en autos, que el ámbito se corresponde con el área, de conformidad con el artículo 39.4 LSCM, será la superficie edificable la resultante de multiplicar el coeficiente de edificabilidad por la superficie de suelo de todo el ámbito, expresado en metros cuadrados construibles en el uso característico.

Señala la Memoria que la MPG respecto de los suelos ferroviarios no incluidos en los ámbitos que *"ha optado por excluir estos suelos de los ámbitos de actuación, dado que en ellos no es necesaria ninguna actuación de transformación urbanística, considerándolos directamente como suelo urbano consolidado de redes públicas, por cuanto ya disponían de esa condición que nunca se veía alterada. El efecto de esta medida es que se posibilita una reducción estimada de la edificabilidad máxima en el conjunto de la MPG de 720.269 m²c respecto a la prevista en la MPG02"*.

Al desecharse, como se hace en demanda, la existencia de un complejo inmobiliario podría pensarse que la consecuencia lógica sería que el aprovechamiento superpuesto se excluiría del cómputo de la superficie a tener en cuenta a efectos del cálculo de la edificabilidad, lo que es diferente a la exclusión de los ámbitos de actuación de las redes públicas preexistentes que no son objeto de transformación urbanística sobre los que se sustenta la edificabilidad de todo el área de reparto, pero ello no es así, tal y como veremos.

Ocurre en este caso que el área de reparto lo configuran las cuatro áreas homogéneas que, a su vez, constituyen ámbitos de actuación, y en la descripción de los ámbitos (apartado 4.5.2.1) se indica que:

"(...) entre los terrenos comprendidos en el presente apartado se encuentran no solo los pendientes de urbanización y los sujetos a reurbanización integral, sino también los de redes públicas existentes objeto de transformación mediante su cubrimiento, es decir, las playas de vías situadas al Sur de la Calle 30 así como la Estación de Chamartín.

Conforme a cuanto queda expuesto, la MPG vincula los terrenos señalados al régimen del suelo urbano no consolidado, (“pendientes de equidistribución” en terminología del PGM97) ascendiendo su superficie estimada a unos 2.364.825 m2.”

También se está a la identificación de la autonomía de cada ámbito de actuación desde el plano de la ordenación mediante la asignación de criterios y condiciones básicas de ordenación diferenciados para cada uno de ellos, en razón de su régimen en materia de usos globales y edificabilidades, de conformidad con el artículo 35.2.c LSCM.

En relación con este concreto precepto legal decae el motivo de impugnación – desviación de poder-, en cuanto que en el apartado 4.5.4.3 de la Memoria se indica que *“Para la distribución de la superficie edificable se descarta establecer un mismo coeficiente de edificabilidad para todas las áreas homogénea, por no existir una homogeneidad en las condiciones particulares y en las estrategias de cada uno de los ámbitos sobre el que se aplica, evitando una suerte de imposición de un patrón único repetido ajeno a un contexto diverso. Como consecuencia se adopta el criterio de la reasignación de intensidades edificatorias en función de las potencialidades y de las estrategias propuestas para cada uno de ellos, asegurando que se mantiene el principio de equidistribución mediante un reparto proporcional de cargas y beneficios”*. En el mismo se desarrollan las asignaciones por ámbitos y sus razones, sobre las que la recurrente nada alega ni prueba.

Debe tenerse en cuenta que, como se indica en la Memoria, la MPG:

“propone cambiar estos criterios y, en base, entre otros, al principio de sostenibilidad, asigna la edificabilidad atendiendo al suelo que realmente es objeto de transformación, a las condiciones espaciales de las áreas de intervención y a la cualificación y especialización funcional y usos urbanísticos que se proponen para la mismas, produciéndose, en consecuencia, una reducción de la edificabilidad global prevista por los planeamientos antecedentes.

Así, la edificabilidad total queda definida en función de la ponderación de una diversidad de factores, tales como la capacidad de carga real de los suelos que la acogen, el modelo de ordenación que se considera mejor en el conjunto de la actuación, las condiciones de entorno, las necesidades urbanas, la garantía de viabilidad, la adecuada equidistribución de derechos y obligaciones, y, en fin, del impacto en relación a la movilidad y la capacidad de las infraestructuras existentes. En este sentido, cabe destacar:

i. La exclusión de los ámbitos de actuación de las redes públicas preexistentes que no son objeto de transformación urbanística repercute en la intensidad edificatoria en la medida en que los suelos respectivos no participan en su cálculo.

ii. La nueva edificabilidad responde suficientemente a las necesidades urbanas determinadas en los estudios de vivienda y espacio productivo aportados en los anexos 1 “Estudio del sector Residencial” y 2 “Estudio del sector terciario”. El primero justifica la necesidad de acoger de 9.000 a 13.500 viviendas (en torno a 900.000 a 1.350.00 m2c) en el ámbito de la MPG, lo que supone una reducción respecto a la

previsión del planeamiento vigente. El segundo, identifica unas necesidades de espacio para actividad terciaria de 1.600.000 a 2.000.000 m²c a quince años.

iii. La valoración de la capacidad real de los suelos con aptitud para acoger la superficie edificable, una vez descontadas las infraestructuras no transformadas, y hacerlo de forma coherente con el contexto urbano.

iv. A su vez, por aplicación del principio de equidistribución y a fin de asegurar la viabilidad económica del conjunto de los ámbitos de actuación en términos de rentabilidad, los nuevos aprovechamientos permiten hacer frente a las cargas resultantes de la ordenación, como se justifica en el anexo 4 “Informe de Sostenibilidad y Estudio Económico Financiero”, con exclusión de aquellas otras correspondientes a redes públicas consideradas de carácter general y supramunicipal exteriores a la propia MPG y cuya funcionalidad y nivel de servicio exceden de los ámbitos ordenados, con la consecuencia de que su ejecución no resulte una carga de urbanización directamente imputable a los diferentes ámbitos de actuación y deban de ser abordadas en el marco de competencias y colaboración entre administraciones previsto en la presente MPG.

v. Por fin, la reducción sensible de la edificabilidad lleva consigo la reducción proporcional de carga sobre las grandes infraestructuras viarias y sobre las redes de servicios y equipamientos, minimizando así el impacto ambiental y paisajístico sobre las zonas próximas.

Con todo lo anterior, se define una nueva superficie edificable agregada que asciende a 2.657.313 m²c, lo que supone una reducción de 720.269 m²c en relación con el planeamiento vigente.

Se cederán a título gratuito al Municipio, en la forma dispuesta en la LSCM, las superficies precisas para la materialización del 10 por 100 del producto del coeficiente de edificabilidad homogeneizada del ámbito de actuación, o unidades de ejecución en que se divida, por su superficie.”

En efecto, la ficha de condiciones fija cuatro áreas de reparto, con identificación de sus superficies y el aprovechamiento tipo/coeficiente de edificabilidad de cada una de ellas. En concreto, para el AH 08.20 se señala una superficie de 1.029.647 m², un aprovechamiento tipo de 0,8429 y un coeficiente de edificabilidad de 0,9375. Sobre dichos parámetros se fija una superficie edificable para usos lucrativos de 965.321 m²c y una superficie para usos dotacionales públicos de 755.395 m² y 6.427 m².

Existiendo, pues una reasignación de edificabilidades por ámbitos con reparto y fijación de coeficientes en función de las características de cada uno de ellos, para que el motivo de impugnación pudiera prosperar se debería haber acreditado que el cubrimiento consistente en la losa, con las consecuencias urbanísticas expuestas, supondría una alteración de la edificabilidad repartida en todo el área y, con ello, una indebida asignación de un aprovechamiento inexistente, máxime cuando, a los efectos de dicho reparto, se atiende a la superficie edificable homogeneizada formulada sobre un aprovechamiento tipo distinto de cada ámbito, no siendo posible dejar sin efecto la edificabilidad determinada por el Plan. Debe añadirse que en todo caso no

correspondería a esta jurisdicción establecer una edificabilidad alternativa a la prevista, ya que ello es función del planificador dentro de sus facultades discrecionales.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo de impugnación, al no incurrirse en la infracción del artículo 26.5 TRLSRU, ni en desviación de poder, encontrándose legal y urbanísticamente justificado el tratamiento que en la ordenación se atribuye a la llamada “losa” de los suelos ferroviarios.

DÉCIMOSEXTO.- Acerca del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como séptimo motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: vulneración del principio de no regresión planificadora en relación con la calificación de zonas verdes en el AH 08.21 LAS TABLAS OESTE.

Tras exponer la jurisprudencia acerca del principio de no regresión ambiental y su necesaria y debida observancia por parte del planificador urbanístico y territorial en el ejercicio del ius variandi, la parte demandante alega que el planeamiento preexistente (el PGOUM97) clasificaba al este de la playa de vías en el barrio de Las Tablas una amplia zona verde y que la MPG altera dicha calificación urbanística, pasando alguna de esas parcelas a clasificarse como suelo residencial y como servicio público básico, sin que exista en la Memoria de la MPG la más mínima mención ni justificación para esa recalificación ni exista el menor interés público en incrementar la carga de suelo residencial en un ámbito como Las Tablas.

Expuesto así el séptimo motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, procede determinar el contenido y alcance del principio de no regresión ambiental en cuya infracción sustenta su motivo de impugnación la parte demandante, siguiendo para ello lo declarado por esta Sala, Sección Octava, en la reciente sentencia de 4 de noviembre de 2022, rec. 197/2022, que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

Decíamos en esa sentencia lo siguiente:

“El principio de no regresión (también conocido como cláusula “standstill”) es concebido doctrinalmente como una derivación o evolución del principio de desarrollo sostenible y se concreta, genéricamente, en el compromiso, basado en razones de solidaridad social, de no retroceder nunca en los estándares de protección ambiental que ya han sido normativamente establecidos.

Coinciden todas las partes procesales en destacar cómo el principio de no regresión encuentra su consagración jurisprudencial en diversas Sentencias del Tribunal Supremo que, en líneas generales, exigen una motivación reforzada a aquellas medidas normativas que pudieran suponer un retroceso en cuanto a la protección que ya se integra en el ordenamiento jurídico sectorial, destacadamente en el ámbito urbanístico en

clara interacción con el ambiental. Muestra de esta jurisprudencia es la STS de 23 de febrero de 2012 (Rec. Cas. 3774/2009) en la que el Alto Tribunal razona así en lo que ahora interesa destacar:

“Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de -de no poder alterar- una protección especial del terreno, como es la derivada de la Catalogación del Monte como de Utilidad Pública, incompatible con su urbanización, directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico.

En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que si bien referido a modificación de zonas verdes, advierte que " la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno, a modo de cláusula stand still propia del derecho comunitario, que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga".

Pues bien, la viabilidad de este principio puede contar con apoyo en nuestro derecho positivo, tanto interno estatal como propio de la Unión Europea. Ya nos hemos referido, en concreto, al denominado "Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible", del que se ocupa el citado artículo 2º del vigente TRLS08, que impone a las diversas políticas públicas "relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo" la obligación de proceder a la utilización del mismo "conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible"; por tanto, este principio, ha de estar presente en supuestos como el de autos, en el que se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos y, en consecuencia, este principio ha de actuar como límite y como contrapeso de dicha actuación, dadas las consecuencias irreversibles de la misma.

En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos”.

Dada la conexión que la jurisprudencia, ya se ha visto con la Sentencia parcialmente reproducida, ha establecido entre el principio de no regresión ambiental con el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, consagrados en el artículo 45.1 de la Constitución, habremos de

acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional para que nos ayude a perfilar el contenido y alcance del principio que ahora nos ocupa, repetidamente invocado en la demanda como infringido por el Decreto recurrido.

En su STC 233/2015, de 5 de noviembre, el Pleno del Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad 5012/2013 interpuesto contra la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas.

En esta Sentencia examina la posible vinculación del principio de no regresión ambiental con el artículo 45 de la Constitución. Recuerda que el citado precepto enuncia un mero principio rector y no un derecho fundamental, y que los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes pues es al legislador a quien corresponde determinar cuáles son las técnicas apropiadas para plasmar en normas el principio rector en que la protección del medio ambiente consiste. Rememorando, igualmente, su doctrina acerca de que los preceptos constitucionales que consagran principios rectores no son normas programáticas -pues su reconocimiento respecto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos-, el Tribunal Constitucional, en esta STC 233/2015, de 5 de noviembre, delimita la repetida conexión del principio de no regresión ambiental con el artículo 45 citado, con razonamientos que ahora es procedente reproducir:

“La exégesis de la obligación constitucional de defender y restaurar el medio ambiente o, dicho en otras palabras, la tarea de velar por la garantía del cumplimiento de las obligaciones que dimanar de este precepto constitucional se presenta siempre compleja cuando, como es el caso en este proceso, se alega regresión o involución de los estándares de protección medioambiental previamente establecidos en la esfera de la legislación ordinaria.

(...) el ordenamiento medioambiental no es neutro, no se entiende si se olvida que nace con esta impronta, con el sello de identidad de esta finalidad tuitiva, para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros.

(...)

En este contexto, el principio de no regresión del Derecho medioambiental (también conocido como cláusula stand-still) entronca con el propio fundamento originario de este sector del ordenamiento, y enuncia una estrategia sin duda plausible en orden a la conservación y utilización racional de los recursos naturales, que con distintas técnicas y denominaciones ha tenido ya recepción en algunas normas de carácter sectorial del Derecho internacional, europeo o nacional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 4) o en la jurisprudencia internacional o de los países de nuestro entorno, cuyo detalle no viene al caso porque se trata de referencias sectoriales que no afectan específicamente al dominio público marítimo-terrestre. En la vocación de aplicación universal con la que dicho principio se enuncia, es hoy por hoy a lo sumo una lex non scripta en el Derecho internacional ambiental y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada que ya ha alumbrado una aspiración política de la que, por citar un documento significativo, se ha hecho eco la Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de septiembre de 2011,

sobre la elaboración de una posición común de la UE ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, «Río+20» (apartado 97).

Así las cosas, el interrogante que debemos despejar es si cabe extraer directamente tal principio de los postulados recogidos en el art. 45 CE. Ciertamente, como ya advertimos en las citadas SSTC 149/1991 y 102/1995, las nociones de conservación, defensa y restauración del medio ambiente, explícitas en los apartados 1 y 2 de este precepto constitucional, comportan tanto la preservación de lo existente como una vertiente dinámica tendente a su mejoramiento que, en lo que particularmente concierne a la protección del demanio marítimo-terrestre, obligan al legislador a asegurar el mantenimiento de su integridad física y jurídica, su uso público y sus valores paisajísticos. En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de «no regresión», aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente.

Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador. Esta construcción encuentra, en nuestro sistema constitucional, las dificultades intrínsecas a la propia extensión y abstracción de la noción de «medio ambiente», y a la ausencia de parámetros previos que contribuyan a la identificación del contenido de ese instituto jurídico. Ante tales dificultades, no se antoja casual que el principal reconocimiento de los derechos subjetivos en materia de medio ambiente se haya plasmado, hasta el presente, en el Convenio de Aarhus a través de los llamados «derechos procedimentales» (información, participación y acceso a la Justicia).

(...) En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, «la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia» (STC 31/2010, 28 junio, FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. (...).

Sobre la base de estos razonamientos, el Tribunal Constitucional sostiene en esta misma Sentencia 233/2015 que la solución a una denuncia sobre regresión ambiental por parte de la nueva normativa no puede venir dada “por la mera comparación” con la normativa anterior si bien, afirma, dicha comparación “puede contribuir a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del statu quo que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico”.

La jurisprudencia expuesta es reiterada en la STS de 16 de abril de 2015 (rec. 3068/2012), donde en relación con el principio de no regresión planificadora para la protección medioambiental, tras citar las SSTS de 30 de septiembre de 2011 (rec. 1294/2008), 29 de marzo de 2012 (rec. 3425/2009), 10 de julio de 2012 (rec. 2483/2009), 29 de noviembre de 2012 (rec. 6440/2010) y 14 octubre 2014 (rec. 2488/2012), declara que:

“(...) comporta la exigencia de una especial motivación de las innovaciones de planeamiento que incidan sobre la calificación de las zonas verdes o la clasificación de los suelos especialmente protegidos porque, como dijimos en nuestra sentencia de 30 de septiembre de 2011. (Casación 1294/2008) el citado principio de no regresión "nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de---o, de no poder alterar--- una clasificación o calificación urbanística --- como podría ser la de las zonas verdes--- directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades del planificador urbanístico, de un suelo urbano frágil y escaso. En el Fundamento Jurídico anterior ya lo hemos mencionado, como principio "standstill", y que, en otros países, ha sido entendido como "efecto trinquete", como "intangibilidad de derechos fundamentales" o "de derechos adquiridos legislativos", o, incluso como principio de "carácter irreversible de derechos humanos". También, este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental.(...)En consecuencia, y sin perjuicio de su particular influencia en el marco de los principios, obvio es que, con apoyo en los citados preceptos constitucional (artículo 45 Constitución Española) y legales (artículo 2 y concordantes del TRLS08), el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos ---como serían las zonas verdes junto a los terrenos rústicos especialmente protegidos---, implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada en el marco de la potestad discrecionalidad de planificación urbanística de la que ---por supuesto--- se encuentra investido el planificador.”

Sentado lo anterior, podemos abordar el examen del motivo de impugnación, para lo que resulta necesario exponer algunos pasajes de la Memoria de la MPG con relación a la cuestión controvertida, acudiendo para ello tanto a la Memoria General de la MPG como la Memoria específica del ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste”, donde se describe la propuesta de ordenación para dicho ámbito.

En primer lugar, la Memoria específica del ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste” (“3.7.3.1. Zonas Verdes o Espacios Libres Públicos Arbolados”) destaca lo siguiente:

“Como se ha explicado antes, el ámbito del APE 08.21 incluye tres zonas verdes existentes que se ven afectadas por la ordenación. La primera se ubica al sur, en el frente con la A1 y cuenta con una superficie de 7.928 m²s. La segunda zona linda con la Ctra. Fuencarral a Hortaleza y cuenta con una superficie de 1.769 m²s. La tercera zona linda con la Calle Castillo de Cadanchú y tiene una superficie de 48.433 m²s.

La superficie afectada de estas zonas verdes se compensa en la ordenación con nuevo suelo equivalente, dispuesto con un sentido integral de ordenación.

Las zonas verdes incluidas en el ámbito tienen una superficie total de 91.162 m²s de los que de nueva calificación son 33.032 m²s, siendo el resto superficies de suelo existentes que se mantienen inalteradas y/o superficies que compensan suelos afectados. El total de nueva calificación supera ampliamente el mínimo requerido por ley como se justifica más adelante en el cuadro resumen de justificación del cumplimiento de los deberes de cesión de suelo para redes públicas.”

Debe destacarse que en relación con lo descrito y documentado en la Memoria del APE 08.21 se recoge en el apartado “3.7.3.5. Cumplimiento de la LSCM 9/2001” el cuadro resumen de justificación del cumplimiento de los deberes de cesión de suelo para redes públicas en relación con los requerimientos de estándares de la LSCM en relación a la nueva edificabilidad lucrativa propuesta para el área (artículo 36.6 LSCM), señalando sólo las superficies de redes de nueva calificación, descontadas las existentes y las que compensan zonas afectadas, concluyendo que la superficie total de zonas verdes asciende a 91.162m², suma de 58.130 m² preexistentes (parte de ellos localizados en taludes o espacios residuales inapropiados para la utilización como zona verde) y 33.032 m² de nueva creación (el mínimo legalmente exigible era de 31.799 m²).

En relación con la descripción de las zonas verdes sujetas a reconfiguración que las mejoran, la Memoria específica del ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste” (apartados “2.2. DESCRIPCIÓN DEL ENTORNO” y “3.4.1. MEJORA DE LAS ZONAS VERDES DE LAS TABLAS”) destaca lo siguiente:

“Entre la tapia que define el límite del sistema de transporte ferroviario y la calle Castillo de Candanchú, existe, al norte, una zona verde de Las Tablas que presenta, en algunos tramos, unas condiciones inadecuadas que impiden su uso, por topografía, accesibilidad o por quedar el espacio confinado a una franja estrecha entre la tapia y la acera del viario público.»

(...)

«En el extremo norte del ámbito existe una zona verde cuya configuración y utilidad se encuentra condicionada por el trazado de la tapia de las instalaciones ferroviarias. Si bien desde la calle Santo Domingo de la Calzada la accesibilidad a esta zona verde resulta razonable, a medida que se avanza hacia el sur las pendientes, la visibilidad y el estrangulamiento de la sección, impiden una completa funcionalidad.

La ordenación propone una reconfiguración de este espacio, dotándole de condiciones de accesibilidad adecuadas, a la vez que se mantiene la mayor parte de la vegetación existente consolidada.

La cuña sur de la zona verde actual, con malas condiciones de uso y seguridad, será destinada a otros usos, equipamiento, áreas ajardinadas y terciario, compensándose la superficie afectada mediante la ordenación de un nuevo suelo de zona verde contigua por el norte.”

De la Memoria General de la MPG (apartado “4.2 SUELOS QUE SE INCLUYEN EN LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN POR SER NECESARIOS PARA LA MEJOR

INTEGRACIÓN DE LA ORDENACIÓN CON EL ENTORNO”, y respecto del APE 08.21 “Las Tablas Oeste” destaca lo siguiente:

“También en Las Tablas, pero más al Norte, se incluye suelo de zona verde pública del UZI 0.08 “Las Tablas” situado junto a la calle Castillo de Candanchú para, una vez liberado el límite existente de la tapia del sistema ferroviario, poder mejorar sus condiciones ambientales, de seguridad y de uso».

(...)

«En el ámbito del UZI 0.08 incluye, en primer lugar, un tramo de suelo urbano consolidado de la red local de zona verde, que ha quedado configurado como una franja estrecha residual entre la calle y el límite actual de la tapia que cierra el recinto ferroviario, sin accesibilidad ni posibilidad de uso en la zona afectada.

La MPG propone la reordenación de estos suelos y la compensación de las zonas verdes reajustadas por una superficie equivalente, igual destino funcional y urbanizada, localizado en su proximidad, al Norte, en el mismo borde urbano, de tal manera que en el ámbito de Las Tablas se mantienen inalteradas sus características, al tiempo que se resuelve el problema de calidad y funcionalidad de la zona verde existente, recomponiendo un sistema ambiental completo, accesible y seguro en todas sus partes.

(...)

Los suelos de redes públicas de zonas verdes y equipamientos afectados se reponen en el interior del ámbito, de tal forma que en ningún momento hay disminución del estándar de calidad ya alcanzado.”

Tales observaciones y descripciones se acompañan de los planos de las zonas afectadas antes y después de la nueva propuesta de ordenación de la MPG, así como de fotografías, que muestran con claridad lo expresado.

En el mismo sentido, el Estudio de Evaluación Ambiental señala:

“En el ámbito del UZI 0.08 incluye, en primer lugar, un tramo de suelo urbano consolidado de la red local de zona verde, que ha quedado configurado como una franja estrecha residual entre la calle y el límite actual de la tapia que cierra el recinto ferroviario, sin accesibilidad ni posibilidad de uso en la zona afectada.

Como se observa en las imágenes, existen tramos que son taludes que salvan la fuerte pendiente entre la tapia que limita con el STTF y la vía pública, resultando intransitables, inseguros y de difícil mantenimiento. Y otros que, por dimensión y configuración, no tienen entidad suficiente para poder ofrecer un servicio adecuado.

La MPG propone la reordenación de estos suelos y la compensación de las zonas verdes reajustadas por una superficie equivalente, igual destino funcional y urbanizada, localizado en su proximidad, al norte, en el mismo borde urbano, de tal manera que en el ámbito de Las Tablas se mantienen inalteradas sus características, al tiempo que se resuelve el problema de calidad y funcionalidad de la zona verde. De

esta forma se logra el objetivo de recomponer un sistema ambiental completo, accesible y funcional en todas sus partes.”

Afirmaciones estas últimas que se intercalan con fotografías de las zonas afectadas.

El motivo de impugnación no puede prosperar.

En efecto, las descripciones y explicaciones de la MPG, acompañadas de planos y fotografías de las zonas afectadas, ponen de manifiesto que no se han reducido las zonas verdes en el ámbito, aunque se haya alterado su zonificación, lo que se encuentra plenamente justificado por la necesidad de mejorar su funcionalidad que era muy deficiente en algunos tramos.

La Memoria de ordenación pormenorizada del ámbito APE 08.21 y sus planos de ordenación muestran la ubicación de las zonas verdes que se alteran y reubican, situadas al borde del ámbito.

Por lo demás, las afirmaciones que hace la parte demandante no se encuentran justificadas en modo alguno, respondiendo a meras aseveraciones que quedan desvirtuadas por el contenido de la Memoria de la MPG.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo de impugnación pues la MPG no ha reducido la superficie de su suelo con destino a zona verde en el ámbito de ordenación del APE 08.21 “las Tablas Oeste”, y la reordenación de tal clase de suelo que hace en dicho ámbito se encuentra justificada debidamente por razones de interés general.

DECIMOSÉPTIMO.- Sobre la vulneración a la normativa reguladora de las vías pecuarias.

La parte demandante, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, denuncia en defensa de su pretensión, en síntesis, como octavo motivo de impugnación de los acuerdos impugnados el siguiente vicio de nulidad: vulneración a la normativa reguladora de las vías pecuarias por no considerar al Cordel de la Carretera de Miraflores, que discurre dentro del ámbito, por el antiguo término municipal de Fuencarral, como una vía pecuaria con fundamento en que no se aprobó el Proyecto de Clasificación de la misma pro inacción de la Comunidad de Madrid, cuando debió haber atendido la presencia indubitada de esta vía pecuaria y proceder conforme a los intereses generales, a clasificarla como suelo no urbanizable protegido.

La parte demandante reprocha a la Comunidad de Madrid inacción ante la existencia de la vía pecuaria por no aprobar el proyecto de clasificación de la misma, sustentado dicha existencia en el tratamiento del Cordel de la Carretera de Miraflores en el Documento de Alcance de 31 de julio de 2018 del Estudio Ambiental Estratégico de la MPG, en Informes del Área de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, en la cartografía pecuaria de la Comunidad de Madrid y en el fondo documental del Estado,

y en el Informe de Parques Regionales de la Comunidad de Madrid de 19 de junio de 2018.

Expuesto así el octavo motivo de impugnación de forma resumida, desarrollado con más amplitud en el fundamento de derecho segundo, veamos a continuación la normativa aplicable y algunos apartados de la documentación del expediente administrativo relevantes para su resolución.

El artículo 6 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (LVP), bajo el título “**Creación, ampliación y restablecimiento**”, dispone:

“La creación, ampliación y restablecimiento de las vías pecuarias corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales. Dichas actuaciones llevan aparejadas la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados.”

El artículo 7 LVP, bajo el título “**Acto de clasificación**” establece:

“La clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria.”

El artículo 13 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (LVPCM), bajo el título “**Clasificación**” prevé lo siguiente:

“1. La Comunidad de Madrid procederá a la clasificación de las vías pecuarias, determinando, con carácter declarativo la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria, de conformidad con lo expuesto en el artículo 7 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo. El conjunto de vías clasificadas constituirá el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

2. La clasificación se determinará atendiendo a los antecedentes que existan en cada caso, por el procedimiento que reglamentariamente se establezca, en el que necesariamente se dará audiencia a los interesados, así como a los Ayuntamientos, Cámara Agraria, Organizaciones Profesionales Agrarias y organizaciones, asociaciones o colectivos que tengan por finalidad la defensa de la naturaleza y se aprobará por Orden de la Consejería competente en materia de vías pecuarias, para cada municipio de la Comunidad.

3. Las vías pecuarias clasificadas en las que se aprecien errores en el trazado o anchura, dificultades en la determinación del trazado, indeterminación en la existencia, anchura y demás características generales y en las que se precise la revisión de la descripción, podrán ser objeto de actualización mediante una nueva clasificación siguiendo para ello los trámites previstos para su aprobación.

4. Las vías pecuarias omitidas en la correspondiente catalogación serán clasificadas conforme a lo previsto en el presente artículo.”

Este último precepto es desarrollado por el artículo 7 del Decreto 7/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

La jurisprudencia considera necesaria la previa clasificación de la vía como pecuaria para considerarla como parte del dominio público. Así la STS de 16 febrero de 2009, rec. 9550/2004, dice:

“El razonamiento de la Sala de instancia debe ser matizado pues la existencia de la vía pecuaria en cualquiera de sus modalidades -cañada, cordel o vereda- es una realidad previa al acto del deslinde, siendo este último únicamente el acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de clasificación (artículo 8.1 de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias). Es decir, el deslinde no hace sino concretar y detallar lo previamente reconocido en el acto de la "clasificación", estando configurada ésta, a su vez, como un acto administrativo de carácter declarativo en el que se determina la existencia, anchura, trazado y demás características generales de cada vía pecuaria (artículo 7 de la Ley 3/1995). Por tanto, aun no habiéndose aprobado todavía el deslinde de la vía pecuaria, resultaría procedente la clasificación del terreno como suelo no urbanizable de especial protección, de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, si la existencia de tal vía pecuaria fuese una realidad fáctica y jurídica indubitada, lo que sin duda sucede cuando se ha producido ya el acto administrativo de clasificación de la vía pecuaria, pues, como acabamos de ver, esa clasificación no solo reconoce la existencia de la vía pecuaria sino también su anchura, trazado y demás características generales; ello sin perjuicio de que, una vez concretado el deslinde, la delimitación que en él se realice pueda y deba encontrar reflejo en el planeamiento urbanístico corrigiendo en este último, si fuese necesario, el ámbito superficial del área considerada como suelo no urbanizable de especial protección.....”

La STS de 23 de noviembre de 2011 (rec. 5524/2008) aborda el examen de la naturaleza de los actos de clasificación y deslinde de vías pecuarias, y la subordinación de este a aquel, declarando lo siguiente:

“Por lo demás, la conclusión a la que llega el Tribunal a quo de que el acto o acuerdo de Clasificación de la Vía Pecuaria tiene efecto declarativo sobre la existencia de la misma y que no es posible negar su existencia con motivo de su posterior deslinde, es acorde con la jurisprudencia de esta Sala, pues, como dijimos en la STS de 25 de marzo de 2011 (RC 2594/2007, reiterando lo que ya expusimos en las anteriores de 18 de mayo de 2009 (Recurso de casación 1323/06), 15 de junio de 2009 (Recurso de casación 3067/06), 30 de septiembre de 2009 (Recurso de casación 3231/06) y 19 de mayo de 2010 (Recurso de casación 2993/06), en materia de vías pecuarias son distintas las actuaciones de clasificación y las de deslinde. El artículo 7 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, dispone que "la clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria", mientras que el deslinde es descrito en el artículo 8 como el acto administrativo por el que se "se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación”.

Así pues, partiendo de la base de que el resultado de la clasificación condiciona el deslinde, lo que no cabe aceptar es que con motivo del posterior deslinde se pretenda discutir la efectiva existencia y el contenido de aquella clasificación. Por eso, carece de

fundamento el reproche que dirige la parte recurrente a la Administración por utilizar como base para efectuar el deslinde impugnado los datos del expediente de clasificación aprobado por Orden Ministerial de 20 de febrero de 1968, pues la vigencia y operatividad de esa clasificación en relación con la vía pecuaria aquí concernida obligaba a la Administración a efectuar el deslinde de conformidad con sus determinaciones, ya que tanto en la normativa que estaba vigente cuando se aprobó la mencionada clasificación (Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944) como en los diferentes regímenes legales y reglamentarios que luego se han sucedido hasta llegar a la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que es la norma legal vigente al tiempo de aprobarse el deslinde, ha sido una constante la exigencia de que el deslinde quede subordinado y se acomode a las determinaciones del acto de clasificación (artículo 15 del Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944; artículo 21 del Reglamento de Vías Pecuarias aprobado por Real Decreto 2876/1978, de 3 de noviembre, y artículo 8.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias). Por tanto, no cabe reprochar al deslinde el haberse "escudado" en la previa clasificación, pues el respeto a ésta era y es una exigencia ineludible."

Y sobre tales razonamientos, concluye:

"Hemos visto que con arreglo a la Ley 3/1985 SIC, de Vías Pecuarias:

- 1) La " clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria" (artículo 7);*
- 2) Que el deslinde tiene por finalidad definir los límites de las vías pecuarias;*
- 3) Que el deslinde debe efectuarse de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación, del que aparece como un acto de ejecución (artículo 8), y,*
- 4) Que con motivo del deslinde no puede discutirse la existencia de la vía pecuaria o sus características esenciales en cuanto a anchura o trazado.*

Por tanto, siendo esto así, la falta de motivación del deslinde de Vías Pecuarias por motivos sustantivos o de fondo debe venir referida al desajuste con el acto de Clasificación, por variar su trazado o su anchura, que son los dos aspectos definidores de cualquier vía de comunicación. Pues bien, la recurrente no suscita controversia sobre el desajuste del Deslinde con la Clasificación, ya que toda su argumentación se centra en negar la existencia de la vía pecuaria o negar el trazado previsto en la Clasificación, aspectos que, insistimos, quedan extramuros del deslinde."

En el mismo sentido, la STS de 19 de marzo de 2013 (rec. 135/2011) declara que la existencia de las vías pecuarias *"surge de la propia clasificación y deslinde"*.

Por consiguiente, respecto de las vías pecuarias, a diferencia de otros bienes de dominio público (como por ejemplo la zona marítimo-terrestre), la condición de "dominio público" no deriva *per se* de la "naturaleza" del bien, sino de una apreciación llevada a cabo por la propia Administración, a través del acto de la clasificación, de que constituye una ruta o itinerario "por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero".

El acto de clasificación es necesario para que la vía pecuaria sea jurídicamente considerada como de dominio público, y goce de la protección especial propia del mismo que le otorga la legislación sobre vías pecuarias.

A ello debe añadirse que es un hecho no controvertido que el Cordel de la Carretera de Miraflores no se encontraba clasificado como vía pecuaria, razón por la cual la MPG no podía tratar su trazado como tal, toda vez que la MPG ha de ajustarse a la realidad jurídica existente, con independencia de la situación fáctica de los terrenos.

El motivo de impugnación no puede prosperar.

No obstante, lo expuesto, conviene hacer algunas consideraciones sobre los elementos de juicio en los que sustenta la parte demandante su errónea afirmación acerca de la existencia de la vía pecuaria del Cordel de la Carretera de Miraflores.

En primer lugar, con independencia del contenido del “Informe en Materia de Vías Pecuarias en relación al documento de la Modificación Puntual en el APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” en el término municipal de Madrid. SIA 18/091”, emitido con fecha 6 de julio de 2018, y del documento de alcance del Estudio Ambiental Estratégico –en los que se hacía referencia al Cordel de la Carretera de Miraflores como una vía pecuaria-, lo cierto es que:

(i) Con fecha 4 de diciembre de 2018 se emite por el Área de Vías Pecuarias un segundo informe aclaratorio del anterior, donde se confirma que la clasificación de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores nunca llegó a ser aprobada, ni tampoco, por tanto, publicado de forma oficial, concluyendo que desde el punto de vista legal no cabe determinar con carácter declarativo su existencia, su anchura, su trazo y demás características físicas.

(ii) El Estudio Ambiental Estratégico se refiere a ambos informes y, de conformidad con lo recogido en el de fecha 4 de diciembre de 2018, emitido durante la fase de consultas, concluye que no resulta acreditada la existencia de dominio público pecuario correspondiente al Cordel de la Carreteras de Miraflores, al que la ordenación del ámbito urbanístico “Madrid Nuevo Norte deba atender (apartado “3.5.8 Vías Pecuarias”, pág. 72). Es más, con respecto a las consideraciones recogidas en el documento de alcance, el EAE declara que *“No puede determinarse la existencia del tramo del Cordel de la Carretera de Miraflores grafiado a efectos puramente informativos, dentro del ámbito espacial de la MPG”* (página 323)

(iii) Durante el análisis técnico del expediente el órgano ambiental de la Comunidad de Madrid, solicitó nuevo informe al Área de Vías Pecuarias al objeto de verificar que la solución propuesta por el Ayuntamiento de Madrid para el nuevo trazado del Cordel del Camino de la Cuerda era acorde a los contenidos del informe de 7 de diciembre de 2018. Este informe de confirmación fue emitido el 11 de abril de 2019, también concluye que no está declarada la existencia del Dominio Público Pecuario de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores en el ámbito del APR 08.03 “Prolongación de la Castellana”, si bien -dado que los antecedentes atestiguan el tránsito ganadero, y con objeto de recuperar las señas de identidad de los antiguos

caminos de trashumancia, se proponen ciertas actuaciones: reservar un espacio para acoger un itinerario histórico pecuario con las características y puntualizaciones que se indican (banda de 12 m de anchura, mantener la continuidad entre los puntos de entrada y salida del ámbito, adaptación al trazado de la malla urbanística, con los mínimos cruces posibles con viales interiores, integración en las zonas verdes del sector, no utilización como acceso a viviendas y contemplar las infraestructuras de paso superiores/inferiores que, en su caso sean necesarias, para garantizar su continuidad).

Este informe y las conclusiones que expresa se recogen también en el Estudio Ambiental Estratégico del APE 08.20 (apartado 7.6. Efectos sobre las vías pecuarias) y en la declaración ambiental estratégica (3.2.3.10 Efectos potenciales sobre las vías pecuarias), donde se considera oportuno reservar un espacio para acoger un itinerario histórico pecuario, que cumpla los requisitos mencionados, lo que, finalmente, resulta observado por la MPG.

Conviene recordar en este punto que, tal y como se deduce de los artículos 5, 17 y 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, el documento de alcance del estudio ambiental estratégico constituye uno de los trámites de la evaluación ambiental estratégica, y consiste en el pronunciamiento del órgano ambiental, dirigido al promotor y al órgano sustantivo, que tiene por objeto delimitar el contenido, la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el estudio ambiental estratégico. Dicho documento se elabora por el órgano ambiental en atención a las consultas efectuadas a las Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, entre las que se encuentra la competente en materia de vías pecuarias.

El estudio ambiental estratégico (artículos 5 y 20 LEA), elaborado en un trámite posterior, es el estudio elaborado por el promotor que, siendo parte integrante del plan o programa, identifica, describe y analiza los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente derivados o que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.

Por último, la Declaración Ambiental Estratégica (artículos 5 y 25 LEA), con la que culmina la evaluación ambiental estratégica, es el informe preceptivo y determinante del órgano ambiental con el que finaliza la evaluación ambiental estratégica ordinaria y que se pronuncia sobre la integración de los aspectos ambientales en la propuesta final del plan o programa.

De modo que no cabe atribuir a aquel documento de alcance del estudio ambiental estratégico un valor que no le reconoce la LEA, como pretende la parte recurrente.

En segundo lugar, con relación a la información gráfica de la web de la Comunidad de Madrid, relativa al Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, debe ponerse de manifiesto el carácter meramente informativo de la cartografía de vías pecuarias publicado, como se advierte en dicha página web, así como el hecho de que

en el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid no consta como vía pecuaria el Cordel Camino de la Carretera de Miraflores –no consta que fuera clasificado en el Municipio Histórico de Fuencarral pues ningún proyecto de clasificación se aprobó sobre el mismo-. Tampoco el Fondo Documental del Estado hace referencia al Cordel del Camino de la Carretera de Miraflores dentro del término municipal de Fuencarral.

En tercer lugar, aunque el informe de fecha 19 de junio de 2018 de Parques Regionales de la Comunidad de Madrid, emitido en la fase de consultas previas, hace varias referencias a la existencia de la vía pecuaria Cordel de la Carretera de Miraflores, se limita a identificar la posible afección de la nueva ordenación a la vía pecuaria, remitiéndose, tal y como indica, al análisis que tendrá que efectuar la Administración competente, el Área de Vías pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Por todo lo expuesto, no puede afirmarse que conste la existencia de la vía pecuaria del Cordel de Miraflores y, desde luego, no ha sido declarada ni tenido lugar su clasificación como tal por la Administración competente, la Comunidad de Madrid, por lo que la MPG no podía integrarlo en el suelo no urbanizable de protección ni incorporarlo a la red supramunicipal de vías pecuarias, como pretende la parte demandante.

Por todas las consideraciones realizadas, procede la desestimación del motivo del motivo de impugnación, no apreciándose la vulneración de la normativa reguladora de las vías pecuarias, puesto que el denominado Cordel de Miraflores no ha sido clasificado como tal en los términos exigidos por la normativa aplicable.

DÉCIMOCTAVO.- Costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas causadas en este procedimiento a la parte que ha visto rechazadas todas sus pretensiones, al no apreciarse que el caso presentara serias dudas de hecho o de derecho.

No obstante, a tenor del apartado cuarto de dicho artículo 139 la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima" y la Sala considera procedente, atendida la índole del litigio y la concreta actividad desplegada por las partes, limitar la cantidad que, por los conceptos de honorarios de Abogado y derechos de Procurador, ha de satisfacer la condenada al pago de las costas a cada una de las partes contrarias que han formulado contestación a la demanda, hasta una cifra máxima total de dos mil euros (2.000 €), más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora doña María Teresa Campos Montellano, en nombre y representación de

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN MADRID-AEDENAT, y la FEDERACIÓN REGIONAL DE ASOCIACIONES VECINALES DE MADRID, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 25 de marzo de 2020, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “Prolongación de la Castellana” y APE 05.27 “Colonia Campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación urbanística “Madrid Nuevo Norte”, y contra el Acuerdo del mismo órgano de 22 de julio de 2020.

Se condena al pago de las costas causadas en el presente recurso a la parte demandante con la limitación que respecto de su cuantía se ha realizado en el último fundamento de derecho.

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

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

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.