

Roj: STS 5538/2012  
Id Cendoj: 28079130052012100527  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 2483/2009  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE  
Tipo de Resolución: Sentencia

### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Julio de dos mil doce.

**VISTO** por la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el Recurso de Casación **2483/2009** interpuesto por la entidad "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**", representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. Dolores Uroz Moreno, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 18 de febrero de 2009, en su Recurso Contencioso-administrativo 227/2005, sobre aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector nº 3, El Castillo, en Villanueva de la Cañada, habiendo comparecido como parte recurrida la **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**, representada por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, el **AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA CAÑADA**, representado por la Procuradora D<sup>a</sup>. Coral del Castillo-Olivares Barjacoba y las entidades "**JUNTA DE COMPENSACION DEL SECTOR Nº 3 EL CASTILLO**" e "**INMOBILIARIA IKASA, S. A.**", representadas por el Procurador D. Francisco de las Alas-Pumariño Miranda.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Contra el Acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector 3 "El Castillo", en Villanueva de la Cañada, adoptado por la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid en su sesión de 30 de noviembre de 2004 (BOCM de 11 de enero de 2005), la entidad "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**" interpuso recurso contencioso administrativo que fue tramitado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con el número 227/2005.

**SEGUNDO.-** Dicha Sección dictó sentencia con fecha 18 de febrero de 2009 en cuya parte dispositiva se acuerda:

*"FALLO. Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Villanueva de la Cañada Sostenible, contra el acuerdo de aprobación definitiva del Plan Parcial del Sector 3 "El Castillo", del Plan General de Ordenación Urbana de Villanueva de la Cañada, adoptado por la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid el 30 de noviembre de 2004 (BOCM de 11 de enero de 2005), declarando que el Plan Parcial carece de eficacia por falta de publicación y desestimando el recurso en todo lo demás. Sin costas".*

**TERCERO.-** Notificada a las partes, por la representación procesal de la "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**" se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado mediante providencia de la Sala de instancia de fecha 2 de abril de 2009, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**CUARTO** .- Emplazadas las partes, la representación procesal de la "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**" compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, al tiempo que en fecha 21 de mayo de 2009 formuló el escrito de interposición del recurso de casación, en el que, tras exponer los argumentos que consideró oportunos, solicitó a la Sala sentencia por la que se case la recurrida y se estime la demanda, anulando la resolución recurrida con los pronunciamientos que correspondan conforme a derecho.

**QUINTO** .- Por providencia de esta Sala de fecha 11 de diciembre de 2009 se acordó la admisión a trámite del recurso así como la remisión de los autos a la Sección Quinta de esta Sala para su sustanciación

y por providencia de 8 de febrero de 2010 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hicieron el AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA CAÑADA, la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID y las entidades "JUNTA DE COMPENSACION DEL SECTOR Nº 3 EL CASTILLO" e "INMOBILIARIA IKASA, S. A.", en escritos presentados en fechas 16, 24 y 26 de marzo de 2010, respectivamente, en los que, en síntesis, tras exponer los razonamientos oportunos solicitó a la Sala sentencia declarando la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación, con imposición de costas a la parte recurrente.

**SEXTO** .- Por providencia de fecha 21 de junio de 2012 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 26 de junio de 2012, fecha en la que, efectivamente, tuvo lugar.

**SEPTIMO** .- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó en fecha de 18 de febrero de 2009, en su Recurso Contencioso- administrativo 227/05 , por medio de la cual se estimó parcialmente el recurso interpuesto por la "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**" contra el Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid, adoptado en su sesión de 30 de noviembre de 2004 (BOCM de 11 de enero de 2005), por el que se aprobó, con carácter definitivo, el Proyecto de Plan Parcial del Sector 3 "El Castillo", en Villanueva de la Cañada.

**SEGUNDO** .- En ese recuso, la parte demandante además de impugnar (1) de **forma directa** la aprobación definitiva del **Plan Parcial** del Sector nº 3, "El Castillo", en Villanueva de la Cañada, llevada a cabo por Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid, adoptado en su sesión de 30 de noviembre de 2004, también impugnó (2), de **forma indirecta** , la Revisión del **Plan General de Ordenación Urbana** (PGOU) de Villanueva de la Cañada, aprobado definitivamente, en lo atinente a este Sector, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, adoptado en su sesión de 13 de febrero de 2003, en el particular relativo a la clasificación como suelo urbanizable prevista en la Revisión del PGOU para dicho Sector.

En síntesis, y por lo que aquí interesa, la sentencia de instancia razonó en los siguientes términos:

**1)** Como **motivos de impugnación indirecta** la demandante cuestionó la clasificación como suelo urbanizable prevista en el la Revisión del PGOU, la cual entendía ilegal por haber efectuado una reclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido, previsto en el PGOU anterior, con vulneración de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV); y del artículo 16 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid , apoyándose, para ello, en el informe emitido por el perito Sr. Fulgencio , conforme al cual y según relata la sentencia recurrida:

*"(...) se incluyen, como Red Pública Exterior adscrita al Sector El Castillo unos terrenos, con una superficie de 102.080 m2, situados al este de su ámbito de actuación que pertenecen al Parque Regional del "Curso Medio del río Guadarrama y su entorno". La superficie prevista dentro del Parque Regional es de 102.080 m2. Dicha superficie también se encontraría comprendida dentro del Lugar de Interés Comunitario "Cuenca del río Guadarrama (LIC ES3110005), declarado en base al cumplimiento de la Directiva 92/43/CEE, con el fin de velar por el mantenimiento de un estado de conservación favorable para los hábitats y las especies.*

*Asimismo, el Plan Parcial afectaría a "Montes Preservados" declarados por la Ley Forestal 16/1995 de la Comunidad de Madrid, por lo que están sujetos a un régimen especial y que a efectos urbanísticos tienen la calificación de Suelo No Urbanizable de Especial Protección. Se trata del Monte Preservado A), al oeste del Sector 3, con una superficie de 71.720 m2 incluida como Red Pública Exterior adscrita al Sector y del Monte Preservado B), en el norte del Sector 3 con una superficie total afectada de 26.215 m2. de los cuales, 15.490 m2 están incluidos como Suelo del Sector y 10.725 m2 se encontrarían fuera del Sector, pero en realidad serían ocupados y fragmentados por la construcción de una infraestructura viaria de comunicación adscrita al mismo. Por último, en el centro del Sector se encuentra el "Monte Preservado C" con una superficie de 7.932 m2 incluidos como Suelo del Sector y adscritos al mismo como zona verde.*

*Del mismo modo, el Plan Parcial sería contrario a derecho al incluir dentro de su ámbito de actuación unos terrenos, que constan en el Tercer Inventario Forestal Nacional como terreno "Forestal Arbolado" de*

tipo "Monte Arbolado Ralo", que en el Mapa de Vegetación de la Comunidad de Madrid se definen como "Fronosas Perennifolias", concretamente del tipo "Encinares Arbóreos". Estos bosques, según la Ley Forestal 16/1995 de la Comunidad de Madrid están declarados como "Montes o Terrenos Forestales" y que estando sujetos a régimen general, a efectos urbanísticos tienen la calificación de Suelo No Urbanizable. Dichos terrenos comprenderían una superficie total de 455.472 M<sup>2</sup>, incluidas en su mayor parte como Suelo del Sector destinado a áreas residenciales y terciario industrial y en menor superficie como Red Pública Externa adscrita al Sector. También se incluyen unos terrenos que están catalogados como "Bosques de Ribera" por el Tercer Inventario Forestal Nacional, con una superficie total de 63.544 m<sup>2</sup>: el "Bosque de Ribera A" con una superficie de 16.025 m<sup>2</sup>, por una parte y, junto al río Guadarrama, el "Bosque de Ribera B" con una superficie de 47.519 m<sup>2</sup>.

En suma, según la tesis actora existen un total de 207.947 m<sup>2</sup> (19,2% de la superficie total del Plan Parcial) de terreno clasificado como Suelo No Urbanizable de Especial Protección y 519.016 m<sup>2</sup> (47,9% de la superficie total del Plan Parcial) de terreno clasificado como Suelo No Urbanizable, significando que a pesar del estado actual de los ecosistemas, las tierras de cultivo en desuso también deberían considerarse Terrenos Forestales, ya que según la Ley Forestal 16/1995, presentan especies arbóreas, arbustivas o herbáceas, y por lo tanto, deberían de clasificarse como Suelo No Urbanizable.

Estas aseveraciones, como hemos dicho, se sustentan en el informe emitido por el profesor doctor don Fulgencio, quien alcanza la conclusión de que las formaciones vegetales de bosque de encinas adhesionado, de bosque mixto, de bosque de ribera, así como las tierras de cultivo en desuso son Terrenos Forestales ya que según la Ley Forestal 16/1995 de la Comunidad de Madrid, presentan especies arbóreas, arbustivas o herbáceas y acentúa que la superficie ocupada por terrenos forestales con arbolado de tipo boscoso es más de la mitad de la superficie incluida en el proyecto del Plan Parcial, concretamente 577.496 m<sup>2</sup>. Debido a esta elevada superficie que ocupan y a la diversidad de ecosistemas que lo forman, nos encontraríamos ante una masa forestal que ejerce una importantísima función ecológica a nivel local y regional contribuyendo a su correcto funcionamiento y al mantenimiento de la biodiversidad local y regional".

Frente a tales alegaciones, la Sala de instancia efectúa una serie de precisiones en cuanto a las determinaciones contenidas en el PGOU para los terrenos impugnados, señalando que

"(...) en el caso del Monte Preservado A en el planeamiento general se contempla como Red Pública Exterior, aunque adscrita al sector. Una parte del monte preservado B) está incluido en el Sector, pero también como Red Pública; finalmente, el monte preservado C, de 7.932 m<sup>2</sup> se sitúa enclavado en el sector, aunque también con la clasificación de Suelo No Urbanizable y destino a la Red Pública. El límite Este del Sector lo constituye el Río Guadarrama, incluido en el Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama. Como se recordara el río Guadarrama está incluido en las propuestas de Lugares de Importancia Comunitaria (LICS) de la Comunidad de Madrid para su inclusión en la RED NATURA 2000. Los terrenos que conforman esa tangencia (se trata de un bosque de ribera) se califican igualmente con destino a las Redes Públicas de Zonas Verdes. Esa misma categorización se da en el planeamiento al bosque de Ribera en torno al arroyo Palacios. Dicho en pocas palabras, según el planeamiento general, los Montes Preservados, los espacios afectados por LICS y por el Plan Regional tienen la clasificación de suelo no urbanizable, aunque se incluyen total o parcialmente como Redes Públicas de Zonas Verdes y se adscriben al Sector a efectos de su obtención.

Dentro del Sector, pero ahora con la clasificación de urbanizable, se incluyen también unos terrenos que constan en el Tercer Inventario Forestal Nacional como terreno "Forestal Arbolado" de tipo "Monte Arbolado Ralo". Se trata de terrenos forestales, pero que no están catalogados como de utilidad pública, protectores, protegidos o preservados."

1º) Con tal punto de partida, la **sentencia rechaza las alegaciones** de la demandante de conformidad con las razones que recogidas en el Fundamento de Derecho Segundo de la sentencia, en que la Sala de instancia dijo:

"(...) Así las cosas, como lo que se discute es la clasificación, ha de notarse en el régimen de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001, es posible que las Redes Públicas se encuentren en Suelo No Urbanizables. De su art. 36.2b), resulta que las redes de equipamientos, comprenden, a su vez: 1º Red de zonas verdes y espacios libres, tales como espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas.

Ha de añadirse además que los sectores de urbanizable deben contribuir a las externalidades del sistema (vid. Art. 91.2 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid) cumpliendo determinados estándares. Por consiguiente, han de diferenciarse las clasificaciones correspondientes, con la adscripción, a efectos de

su obtención, de las redes públicas a los Sectores del urbanizable en las actuaciones urbanísticas integradas, siendo lícito, como aquí ha ocurrido, que terrenos protegidos por la legislación sectorial y medioambiental se adscriban al urbanizable y se incluyan en las redes públicas o, si se prefiere, en los Sistemas Generales.

Sucede igualmente que el Plan Parcial del Sector "El Castillo", también incluye dentro de su ámbito de actuación unos terrenos que, como se ha mencionado previamente, constan en el Tercer Inventario Forestal Nacional como terreno "Forestal Arbolado" de tipo "Monte Arbolado Ralo" y, en este caso, una parte de ellos tienen previstos usos residenciales e industriales. En opinión de la actora, de la Ley Forestal 16/1995 de la Comunidad de Madrid, esos terrenos, a efectos urbanísticos, tienen la calificación de Suelo No Urbanizable.

Estamos, por tanto, en presencia a un problema de transformación urbanística y resulta aplicable el art. 42 de la Ley Autonómica 16/95. A diferencia de lo que ocurre con los montes catalogados, el tratamiento de esos otros terrenos forestales no es el mismo. El número 2 del precepto señalado establece que la Agencia de Medio Ambiente deberá informar preceptivamente los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a la transformación de terrenos forestales en suelos urbanos o urbanizables. Y añade que dicho informe será vinculante cuando los terrenos estuvieran catalogados como de utilidad pública, protectores, protegidos y preservados, prevaleciendo las determinaciones contenidas en sus correspondientes planes de ordenación, uso y gestión o en sus regímenes particulares de protección.

Y conforme al art. 4 de la propia Ley Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, no tendrán la consideración de montes o terrenos forestales, a efectos de la presente Ley, los terrenos que no reúnan los requisitos establecidos en el artículo anterior o los que, reuniéndolos, se califiquen por el planeamiento urbanístico como urbano o urbanizable. De modo que el planeamiento urbanístico, en el caso de los terrenos forestales no catalogados, se impone sobre la legislación sectorial, siendo el planeamiento general el que opera la transformación y no el plan parcial, por lo que el informe de la Agencia de Medio Ambiente ha de emitirse en la tramitación del plan general y no del Plan parcial.

**Ahora bien, en este recurso, indirecto contra el plan, no podemos examinar si fue formalmente correcta la transformación operada**, porque ello no suponía transformar la impugnación indirecta de los reglamentos en un procedimiento abstracto de control de normas permanentemente abierto y con independencia de que el vicio advertido se proyectase o no sobre el acto concreto de aplicación, como sucedería si a través de la impugnación indirecta se pudiesen plantear los vicios formales o de procedimiento en que pudiera haber incurrido la elaboración de una disposición reglamentaria, como sería el caso de falta de determinados informes o de justificación insuficiente en la memoria del Plan General. **Por lo contrario, la impugnación de los vicios de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir las disposiciones generales y que afecten a los actos de aplicación directamente impugnados**".

Estas mismas razones de imposibilidad de alegar, con motivo de la impugnación indirecta, las infracciones de las normas de procedimiento en que se hubiese incurrido al elaborar la disposición, se enfatizan en el Fundamento de Derecho Sexto de la sentencia, al examinar la alegada falta de Evaluación de Impacto Ambiental, indicando que

"(...) esto que decimos sería aplicable igualmente al último motivo impugnatorio, en el que aduce la recurrente que se ha prescindido de los informes preceptivos y vinculantes a que se refieren el art. 17 de la Ley Autonómica 20/99, de creación del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama, del Informe sobre el cambio de uso previsto en el artículo 39.1 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, del previsto en el artículo 42.2 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid y del Informe de la compensación por disminución de suelo forestal por actuaciones urbanísticas previsto en el artículo 43 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid".

Fundamento Sexto, que concluye señalando que "con independencia de la exigencia o no de esos informes, **corresponderían en todo caso al procedimiento de elaboración o revisión del planeamiento general y no al de desarrollo, que constituye el objeto de este recurso**".

2º) En el Fundamento de Derecho Tercero, por su parte, la Sala de instancia aborda las alegadas ---en relación con el PGOU--- **infracciones de la contraposición con (A) el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno y con (B) la Ley 16/1995, de 24 de mayo, Forestal y Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid**, infracciones que son rechazadas por la sentencia de instancia:

**A. Respecto del PORN , porque:**

"(...) *la polilínea del sector que nos ocupa está fuera del contorno del PORN para el curso Medio del RíoGuadarrama y su entorno, aprobado por Decreto 26/1999, que deroga el Decreto 44/1992, de 11 de junio, por el que se establecía un régimen de protección preventiva para el Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, siendo éste el que comprendía los terrenos que nos ocupan. Está fuera de lugar, pues, alegar que el Plan Parcial vulnera el PORN*".

**B. Finalmente, la alegada infracción de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de Comunidad de Madrid , es rechazada por la Sala de instancia porque,**

" *Los montes preservados a los que se refiere el recurrente insistimos han sido clasificados por el Planeamiento General como suelo no urbanizable de especial protección, aunque sean incluidos dentro de las redes supramunicipales a efectos de su obtención; el que se incluyan entre las dotaciones no permite afirmar que con ello se comprometa la estabilidad de las masas forestales; por lo demás si los terrenos que circundan los enclaves declarados montes preservados no tienen esa declaración, no podemos aplicar nosotros (porque se trata del ejercicio de un potestad discrecional), un régimen de protección que no contempla el planeamiento ni viene exigido por la legislación sectorial*".

**II) En relación a la impugnación directa del Plan Parcial , la demandante alegó,**

1) Que se **alteraba el aprovechamiento tipo del área de reparto** establecido por el Planeamiento General ---para lo que la actora se apoyaba en informes del Jefe de Servicio de Planeamiento de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del emitidos en fechas 8 y 11 de octubre de 2004 y en el dictamen que adjuntó a la demanda, suscrito por el Arquitecto D. Lucio ---, alegación que **es rechazada** por las razones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto, al entender la Sala de instancia que,

*"La línea de razonamiento seguida en el dictamen, que en realidad se transcribe en la demanda, contiene proposiciones que no se comparten.*

*La ficha del Sector 3 del Plan General establece una edificabilidad total de 259.331 m2 de uso residencial en las tipologías de vivienda unifamiliar aislada, pareada y multifamiliar, para todas las cuales se asigna la unidad como coeficiente de homogeneización. Esa cifra de aprovechamientos lucrativos máximos traducida a coeficiente de edificabilidad (resultado de dividir los aprovechamientos lucrativos por la superficie neta 720.337 m2), y que también se expresa en la ficha, es de 0,36 m2/m2, sin tener en cuenta los suelos de sistemas generales adscritos que físicamente no componen el suelo del sector.*

*El aprovechamiento tipo según el Plan General es de 0,2170 eutc/m2, resultado del reparto de la edificabilidad homogeneizada del conjunto del suelo urbanizable perteneciente al segundo cuatrienio sobre su superficie. En este caso, para operar la ecuación ha de tenerse en cuenta la superficie de los sistemas generales adscritos a los sectores respectivos a los efectos de su obtención.*

*Es por ello que el Planeamiento General distingue, por un lado, la edificabilidad máxima del sector, suma de los metros cuadrados edificables de las distintas tipologías correspondientes al uso residencial coincidente con el coeficiente 0,36 m2/m2 y, por otro, el aprovechamiento tipo del suelo urbanizable del segundo cuatrienio el cual queda cuantificado en la cifra de 0,2170 m2 eutc/m2.*

*A decir verdad, la tesis contenida en el dictamen toma en cuenta una proposición errónea, cual es que los sistemas generales adscritos, al tener la clasificación de suelo no urbanizable, no pueden operar en el cálculo, apoyándose en el art. 82.2 de la LSM, según la cual la equidistribución se produce siempre entre terrenos de la misma clase.*

*Antes bien, el suelo urbanizable debe contribuir a lo que en la legislación madrileña se ha venido a denominar las externalidades del sistema; se trata de los terrenos destinados a al sistema de redes públicas supramunicipales, que deben ser cedidos gratuitamente y libre de cargas en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso (art. 36.5). Obsérvese que si no se hubieran adscrito al sector o, en su caso, a las unidades de ejecución en que se divida aquél, terrenos destinados por el planeamiento territorial o, en su defecto, por el planeamiento general a redes públicas supramunicipales en superficie suficiente para verificar este deber de cesión, ello habría de hacerse en todo caso y en las formas que prevé la LSM.*

*Como quiera que sea, lo cierto es que la primera fórmula de obtención de terrenos destinados a redes públicas en operaciones integradas es a través de la cesión gratuita con cargo a la actuación. Y sucede también que las redes públicas adscritas pueden encontrarse en suelo clasificado como no urbanizable protegido; lo*

que ocurrirá por lo común en el caso de suelo preservado en el que la clasificación urbanística viene impuesta por la legislación sectorial (en nuestro caso la legislación forestal). Pero ello no impide que los terrenos que tengan la consideración de monte preservado, pasen a integrarse a la red de espacios libres y entonces su forma de adquisición puede ser perfectamente la elegida por la planificación urbanística. Los propietarios de esos terrenos materializaran por ello sus derechos en el sector, pero no supone que la equidistribución se produzca entre suelos con distintas clasificaciones. Es algo similar a lo que ocurre cuando se acude al procedimiento de ocupación directa para la obtención de los terrenos (vid. Art. 92.1 de la LSM): se reconoce un derecho a integrarse en un ámbito de actuación, con determinación del aprovechamiento, pero no se produce la equidistribución de unos terrenos y otros".

2) Que el Plan Parcial **vulneraba las Directivas** 79/409/CE (Directiva de Aves Salvajes) y 92/43/CE (Directiva de Hábitats), que **es rechazada** por las razones que se expresan en el Fundamento de Derecho Quinto, ya que respecto de la Directiva Hábitats,

"(...) En nuestro caso, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid ha declarado a una superficie coincidente con el ámbito territorial del Parque Regional, como Lugar de Interés Comunitario "Cuenca del río Guadarrama (LIC ES3110005)", para su futura incorporación a la Red Natura 2000 tras su declaración como Zona de Especial Conservación. De modo que aunque admitamos el derecho de los particulares a invocar la directiva de hábitats (vid. TJCE Pleno, S 7-9-2004, nº C-127/2002), como el plan parcial está fuera del ámbito del Parque Regional, el alegato sobre la vulneración de la Directiva de Hábitats no es procedente, siendo de notar, igualmente, que la recurrente prescinde de invocar el derecho interno. La directiva de Hábitats fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 1997/1995 de 7 de diciembre, por el que se establecen las medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y que ha sido modificado por el Real Decreto 1193/1998, sucediendo que en esta materia los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación".

Por su parte, la alegada vulneración de la Directiva Aves es también rechazada porque,

"En orden a la vulneración de la Directiva 79/409/CE (Directiva de Aves) CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves salvajes, aunque admitamos, de acuerdo con la doctrina del TJCE, que los objetivos de protección establecidos por la Directiva no podrían alcanzarse si los Estados miembros respetan las obligaciones que fija el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva solamente en los casos en que previamente se haya declarado una zona como de protección especial (vid al respecto la Sentencia de 2 de agosto de 1993, Asunto 355/90. Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, caso Marismas de Santoña), es insuficiente consignar la existencia de aves salvajes protegidas, lo que niegan las demandadas. Lo cierto es que en las propuestas de LICs de la cuenca del Guadarrama incorpora se expresa que el lugar sobresale por incorporar a la red de conservación parejas nidificantes de especies tan singulares como *Ciconia nigra* (una pareja), *Aquila adalberti* (dos parejas), ambas especies se encuentran en el Catálogo Nacional de especies amenazadas en Peligro de Extinción (vid. Real Decreto 439/1990). Pero su presencia, como espacio de nidificación o de campeo, es en el LICs propuesto y no dentro del sector de urbanizable propiamente dicho.

Es de notar además, en orden al incumplimiento de la Directiva 79/409/CEE, que fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres (modificada Ley 41/97, de 5 de noviembre y actualmente sustituida por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Para conseguir los objetivos de protección establecidos por la Directiva, los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación por lo que respecta a las zonas de protección especial, aunque también es verdad que la declaración de estas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva tales como la presencia de aves mencionadas en el anexo I. Con todo, insistimos, no existe dato alguno que permita sospechar la presencia de las aves en peligro de extinción en el ámbito del plan parcial, ni que éste se utilice como espacio de campeo ..." finalizando el Fundamento, a modo de conclusión general, en el sentido de que "(...) los terrenos del sector de urbanizable, sin incluir los sistemas generales adscritos a efectos de su obtención, no se encuentran en la red y, por lo tanto, no hay compromiso de las normas citadas".

3) Igualmente se impugna el Plan Parcial con base en que el mismo **debió someterse a la preceptiva Evaluación** de Impacto Ambiental, que **rechazada** por las razones indicadas en el Fundamento de Derecho Sexto, en que el Tribunal a quo dijo:

"Existe un equívoco en el planteamiento de la actora, al confundir el planeamiento con los proyectos, que debe ser inmediatamente resuelto, así como aclarar el régimen de EIA en el urbanismo.

Hasta la promulgación de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, adoptada por el procedimiento de codecisión, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo plazo de transposición ( artículo 13) concluyó el 21 de julio de 2004, la Evaluación Ambiental se realizaba en la fase de proyecto. Ni la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 , relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (tanto en su redacción original como en su modificación por la Directiva 97/11/CE), ni tampoco la legislación básica dictada por el Estado para su transposición, sometieron a evaluación a los planes y programas que ordenan obras y actuaciones con un indudable impacto sobre el medio ambiente, sino sólo a los proyectos técnicos que deben redactarse y someterse a autorización administrativa para su ejecución. Con la Directiva 2001/42/CE, que ni siquiera se cita en la demanda, se pretende que el proceso estratégico de toma de decisiones que precede a la aprobación de un proyecto concreto, se someta a una previa EA. Dicho en otras palabras, con la Directiva, se anticipa la Evaluación a los niveles iniciales, previos a la adopción de un proyecto específico y determinado. La normativa interna española dictada en transposición de la Directiva 85/337/CE del Consejo, citada por la actora, sobre EIA venía constituido por el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio y el Real Decreto 1131/1988 que sitúan la evaluación en el ámbito de los proyectos y no en el de los planes o programas. Por lo anterior, no es acertada la cita ni de la sentencia la Sentencia de 13 de marzo de 2006 (Asunto C-332/04 , Proyecto de construcción de un centro de ocio en Paterna) sobre el incumplimiento por el Estado Español de la Directiva 85/337/CEE en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE, ni de las actuaciones de la Comisión Europea en el Asunto de la M-30, del que nos hemos ocupado, por nuestra parte, en la sentencia de 21 de septiembre de 2007, dictada en el recurso de apelación 211/2006 , que se refieren a la evaluación de los proyectos técnicos.

La LSM ha optado por someter a "informe de análisis ambiental" a los Planes Generales y los Planes de Sectorización. Dicha Ley introduce un trámite de informe previo de análisis ambiental por la Consejería de Medio Ambiente en el procedimiento de aprobación del avance del Plan (art. 56.3), al que seguirá el informe definitivo dentro del trámite general de informe que sigue a la aprobación inicial del Plan [arts. 57.b) y 58.2]. Por otra parte, entre los documentos que formalizan el contenido del Plan de que se trata, se incluya precisamente el informe de análisis ambiental [arts. 43.c) y 46.l.d) LSM].

Por otra parte, en el derecho interno, la Disposición Adicional Segunda de la Ley estatal 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, citada como infringida por la actora, amplió la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio , con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que implique eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación, y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas".

En esos casos específicos de transformaciones del uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea, la doctrina del Tribunal Supremo, sobre el momento temporal en que ha de realizarse la EIA, alcanza la conclusión de que ello ha de serlo antes de la aprobación inicial del Planeamiento general, pues sólo así la Administración planificadora -en la aprobación inicial- y los ciudadanos en general -en la información pública- pueden tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente (vid. STS 30-10-2003 ). Como es la aprobación del Planeamiento General la que hace posible el cambio de uso del suelo (al establecer la clasificación del urbanizable), es en el procedimiento de aprobación de éste y no en el de los Planes Parciales donde se ha de evaluar el impacto ambiental. En palabras del Tribunal Supremo no sería lógico posponer ese estudio a otro momento posterior (v.g. aprobación del Programas de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medio ambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medio ambientales para no dejar inoperante al Plan. La primera actuación administrativa que cambia el uso del suelo es el Plan General y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico.

Sucede también que la evaluación de impacto ambiental es un acto de trámite para la mejor fundamentación del acto posterior (vid. STS de 17-11-98 ), en nuestro caso el plan general. De ello se deriva que el recurso indirecto contra el plan general no puede fundarse en defectos formales en que se haya podido incurrir a lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición general, quedando circunscrito a los supuestos en que la disposición general aplicada es ilegal por su contenido. La jurisprudencia del Tribunal

Supremo viene declarando de forma constante la improcedencia de invocar como fundamento del recurso indirecto las posibles infracciones de las normas de procedimiento en que se hubiese incurrido al elaborar la disposición. Así lo manifiesta la STS de 18 de junio de 1992, las que en ella se citan, remontándose hasta 20 años atrás, y las sentencias de 1 de julio de 2000, 25 de julio de 2000 y 30 de septiembre de 2000.

Y esto que decimos sería aplicable igualmente al último motivo impugnatorio, en el que aduce la recurrente que se ha prescindido de los informes preceptivos y vinculantes a que se refieren el art. 17 de la Ley Autonómica 20/99, de creación del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama, del Informe sobre el cambio de uso previsto en el artículo 39.1 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, del previsto en el artículo 42.2 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid y del Informe de la compensación por disminución de suelo forestal por actuaciones urbanísticas previsto en el artículo 43 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.

Con independencia de la exigencia o no de esos informes, corresponderían en todo caso al procedimiento de elaboración o revisión del planeamiento general y no al de desarrollo, que constituye el objeto de este recurso.

Desde la perspectiva de la legislación autonómica, la Ley 10/1991 de 4 de abril para la Protección del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, citada en la demanda como infringida, fue derogada expresamente por la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. Del art. 21 de esta última, que tiene la rúbrica de Procedimiento de análisis ambiental del planeamiento urbanístico resulta que el análisis ambiental corresponde a los instrumentos de planeamiento urbanístico general. Además el suelo afectado por la transformación no alcanza los 100 H<sup>2</sup>.

4) Finalmente, la alegada **falta de eficacia del plan parcial por falta de la publicación** de sus determinaciones de carácter normativo, **es tal alegación estimada** ---rechazando así la tesis sustentada por el Ayuntamiento de que no resultaba aplicable el art. 70. 2 de la Ley de Bases de Régimen Local porque la aprobación definitiva del Plan Parcial correspondió a la Comisión de Urbanismo no incumpliendo por tanto al Ayuntamiento su publicación---, por las razones indiciadas en el Fundamento de Derecho Séptimo, en que la Sala dijo:

" La publicación formal y necesaria determina la entrada en vigor de las normas publicadas, y así se viene exigiendo en la jurisprudencia para las ordenanzas y disposiciones de todos los planes de urbanismo que participan de la naturaleza de norma jurídica, conforme al artículo 70.2 de la Ley 7/1985, antes y después de su reforma por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre. La exigencia de publicación de las normas viene directamente del art. 9.3 de la Constitución y la falta de publicación de las Normas Urbanísticas y Ordenanzas del Plan Parcial, aunque no afecten a su validez, le impide tener eficacia, de lo que ha de seguirse la estimación de este último motivo impugnatorio ".

**TERCERO**.- Contra esa sentencia la "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**" ha interpuesto recurso de casación en que desarrolla cinco motivos de impugnación; los cuatro primeros al amparo del epígrafe d) ---por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate---, y, el quinto, al amparo del epígrafe c) ---esto es, por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que en este último caso se haya producido indefensión para la parte---, ambos del artículo 88.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), siendo su enunciado el siguiente:

**Motivo Primero**, por infracción de los arts. 2.1, 2.2.a) y b), 10 a), 10 c), 12.2.a) y b), 13.1.párrafo 1º, 13.4, párrafos 1º a 3º del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), en relación con el arts. 80 b) y 117.2 y 4 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 (TRLS76), así como jurisprudencia aplicable ( SSTS de 17 de febrero de 2003 --- recurso 6221/1999 --- y 3 de julio de 2007 ---recurso 3865/2003 --- y las que en ellas se citan).

El motivo **se subdivide en dos**, refiriéndose el *submotivo primero* al carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable protegido y el *segundo* a la incompatibilidad de concurrir en un área de reparto suelos no urbanizables protegidos por aplicación de la legislación medioambiental, y que se incorporan al proceso urbanizador mediante la técnica de la adscripción como sistema general con suelos urbanizables.



a) En cuanto --- **submotivo primero** --- al carácter reglado del suelo no urbanizable protegido alega que se produce una reclasificación de terrenos ---no urbanizables protegidos según el PGOU de 1987--- sin que se haya justificado ni explicitado las razones de la desprotección que se produce con la reclasificación en urbanizable, incurriendo la sentencia en infracción del artículo 80.b) del TRLS76 al no haberse acreditado en la Revisión del PGOU las razones por las que los suelos que forman el Sector nº 3, El Castillo, habían perdido los valores que justificaban la protección que habían mantenido, lo que, a su vez, supone la infracción de los preceptos del TRLS08, en concreto del artículo 2, a) y b), que establecen los principios de conservación y mejora de la naturaleza y el de la protección del medio ambiente, preservando del proceso de transformación urbanística los suelos innecesarios o inidóneos, y del artículo 10, en virtud del cual la transformación urbanística solo se justifica por necesidades de carácter social.

Añade que la sentencia recurrida infringe la jurisprudencia contenida en la STS de 17 de febrero de 2003, casación 6221/1999 y de 3 de julio de 2007, casación 3865/2003, conforme a las cuales la potestad de clasificar suelo especialmente protegido es de carácter reglado y, por ello, aunque es posible su modificación, tal actuación requiere acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de especialmente protegido de un determinado suelo, por lo que mientras no se acredite la pérdida de tales valores, la desclasificación no es posible.

b) Respecto del **submotivo segundo**, alega que la adscripción al sector, aunque exteriores al mismo, de terrenos destinados a sistema general cuando tales terrenos están protegidos por la concurrencia de valores, es incompatible con tal protección, pues la adscripción implica " *asimilar el régimen legal de estos terrenos al del suelo de la unidad o del sector al que se hubieran adscrito incluido* ", según dice, por lo que debiendo clasificarse los montes como no urbanizable de protección especial, por disposición de la Ley Forestal y de Protección de la Naturaleza de Madrid, tal clasificación debe mantenerse, a pesar de las técnicas urbanísticas de inclusión o adscripción de los Montes Preservados como sistemas generales, como indican los informes técnicos y jurídicos incorporados a los expedientes de aprobación de la Revisión del PGOU y del PP, que enfatizan que tales Montes han de conservar la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección, por lo que tales terrenos deben preservarse del proceso de desarrollo urbano, no pudiendo concurrir en un área de reparto suelos no urbanizables protegidos --- que tienen dicha clasificación por aplicación de la legislación medioambiental y que se incorporan al proceso urbanizador mediante la técnica de la adscripción como sistema general exteriores----, con suelos urbanizables.

**Motivo segundo**, por infracción del artículo 2.f) la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad (LPNB), en relación con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM), artículos 2, 3, 4, 13, 31, la legislación básica sobre protección del medio ambiente ( artículo 149.1.23ª.1 ), y artículos 45.1, 45.2, 53.1, 53.2 y 53.3 de la Constitución, en relación con la jurisprudencia ( Auto del TS de 11 de mayo de 1989 y SSTS de 2 de febrero de 1987 y 25 de febrero de 2000 ).

Según alega en el desarrollo, la sentencia no reconoce la primacía de la legislación medioambiental sobre la planificación urbanística y la aplicación del principio de desarrollo sostenible y conservación del medio ambiente en el ámbito urbanístico, recogidos en el artículo 2.f) de la LPNB y artículo 2 del TRLS08, infringiendo los artículos 3.c) y 31 de la Ley estatal de Montes porque la inclusión de los montes preservados y las masas forestales en un ámbito de desarrollo urbanístico como el sector 3, los transformará y degradará, irremediamente.

**Motivo tercero**, por infracción arts. 39 y 40 de Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; Disposición Adicional 4ª del Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos; Evaluación Ambiental de Proyectos estatales que pueden afectar a espacios de la Red Natura 2000 en relación con la legislación comunitaria respecto de las Directivas: las Directivas 79/409/CE (Directiva de aves) y 92/43/CE (Directiva Hábitats), la Directiva 85/337/CE del Consejo de 27 de junio de 1985, relativa a la Evaluación de las repercusiones de determinados Proyectos sobre el medio ambiente en relación con la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, sobre evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas.

Según alega, tanto el PGOU como el PP afectan a espacios de la Red Natura 2000, como se indica en el FD Segundo de la sentencia recurrida lo que unido, a que su superficie superaba las 100 hectáreas, determinaba la necesidad de sometimiento a (1) Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por aplicación de la Directiva 85/337 o (2) Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), por aplicación de la Directiva 2001/42/CE, incorporada por la Ley 9/2006 sobre evaluación ambiental estratégica, necesidad de Evaluación Ambiental que es requisito no susceptible de subsanación posterior, como se indica en la STS de 15 de marzo de 2006

y en el resto que cita, que resultan infringidas por la sentencia, al no someterse a EIA ni a EAE ni la Revisión del PGOU ni el PP.

**Motivo cuarto** , por incurrir la sentencia en incongruencia omisiva o *ex silentio* por dejar de valorar una de las pruebas periciales urbanísticas, incurriendo en arbitrariedad injustificada, con infracción de los artículos 1.1 , 9 , 10 , 24 , 117 118 y 120 CE , en relación con el art. 33.1 y 3 y 71.1.a) de la LRJCA y en relación con la jurisprudencia contenida en las STS de 28 de febrero de 1997 y 22 de octubre de 1997 .

Alega en su desarrollo que la sentencia no hace una valoración de un determinado dictamen aportado, en concreto del Dictamen sobre suelos incluidos en el Plan Parcial del sector III El Castillo, emitido por D. Camilo acreditativo, a juicio de la recurrente, de la clasificación en el planeamiento anterior como suelo no urbanizable protegido y de la falta de justificación en la Revisión del PGOU de la pérdida de valores ambientales en el suelo incluido en el sector 3, ni de otras pruebas documentales aportadas con la demanda, incurriendo con ello en arbitrariedad al valorar al prueba, por lo que al amparo del artículo 88.3 LRJCA , solicita la integración como hechos de las conclusiones del dictamen cuya valoración se ha omitido.

**Motivo quinto** , al amparo del epígrafe c), por infracción del art. 68.1.b) en relación con el art. 71.1.a) de la LRJCA , en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y el art. 120.1 y 3 CE , que se produce porque la sentencia estima parcialmente el recurso pero no declara contrario a derecho la disposición impugnada, incurriendo en incongruencia interna entre la motivación y el fallo.

**CUARTO** .- Con carácter previo al examen de los motivos debemos resolver la **pretensión de inadmisibilidad del recurso** que se suscitan por el **AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA CAÑADA** y por las entidades "**JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 3 EL CASTILLO**" e "**INMOBILIARIA IKASA, S.A.**" , el primero al amparo del artículo 89.2 de la LRJCA porque, a su entender, no se ha justificado que la infracción de normas estatales o comunitarias europeas ha sido relevante y determinante del fallo, y, los segundos al amparo del artículo 89.2.b) de la LRJCA , porque la cita de preceptos infringidos es artificiosa --- al tratarse de normas posteriores que no son de aplicación--- y porque el contenido del escrito de interposición reitera los argumentos esgrimidos en la demanda, como si de un recurso de apelación se tratara.

No procede la inadmisión completa del recurso por cuanto en los cuatro primeros motivos, articulados al amparo del epígrafe d) del artículo 88.1.de la LRJCA ---único epígrafe al que resulta aplicable la justificación prevista en el artículo 86.4 en relación con el artículo 89.2--- tanto en el enunciado como en su desarrollo se invoca la infracción de normas de derecho estatal y comunitario europeo y de la jurisprudencia, como así resulta del enunciado de tales motivos antes transcrito ---aunque, efectivamente, algunas de las normas invocadas no resultan aplicables *ratio temporis* , según se expondrá con más detalle al hilo del examen individual de cada motivo---.

Por otra parte, el escrito de interposición contiene crítica suficiente de la sentencia recurrida, de forma que aunque se sigue insistiendo en los motivos de ilegalidad del planeamiento impugnado, también se cuestiona la interpretación del derecho llevada a cabo por la Sala de instancia, lo que constituye el objeto propio del recurso extraordinario de casación.

**QUINTO** .- Despejados los obstáculos procesales procede examinar, los diferentes motivos de impugnación, lo que haremos invirtiendo el orden, y comenzando por el **motivo quinto** , que es el único que se fundamenta en el epígrafe c), pudiendo anticipar que no puede ser acogido al no incurrir la sentencia en la incongruencia interna que se alega.

Como ha señalado una reiterada jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 14 de noviembre de 2011 --RC 2910/2008 --), la exigencia de precisión y claridad contenida en el artículo 218 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC ) obliga al rigor discursivo de las sentencias y a que éstas mantengan una coherencia y lógica interna tratando de evitar la *contradictio in terminis* . La sentencia debe guardar una coherencia interna, de manera que ha de observar la necesaria correlación entre la *ratio decidendi* y lo resuelto en la parte dispositiva; y, asimismo, ha de reflejar una adecuada conexión entre los hechos admitidos o definidos y los argumentos jurídicos utilizados. La incongruencia interna de la sentencia constituye, por tanto, motivo de recurso de casación por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, pero no por desajuste con lo pedido o la causa de pedir, en los términos que derivan de los artículos 218 de la LEC , 33.1 y 67 de la LRJCA , sino por falta de la lógica que requiere que la conclusión sea el resultado de las premisas previamente establecidas por el Tribunal, ya que los fundamentos jurídicos y fácticos forman un todo con la parte dispositiva esclareciendo y justificando los pronunciamientos, y pueden servir para apreciar la incongruencia interna cuando lo decidido resulta inexplicable.

No obstante, la misma jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo ha realizado dos importantes precisiones al respecto: la falta de lógica de la sentencia no puede asentarse en la consideración de un razonamiento aislado, sino que es preciso tener en cuenta la motivación completa de la sentencia; y tampoco basta para apreciar el defecto cualquier tipo de contradicción, sino que es preciso una notoria incompatibilidad entre los argumentos básicos de la sentencia y su parte dispositiva, sin que las argumentaciones *obiter dicta*, razonamientos supletorios o a mayor abundamiento, puedan determinar la incongruencia interna.

Pues bien, la sentencia recurrida no incurre en este tipo de incoherencia.

La Sala de instancia resume en el Fundamento de Derecho Primero de su sentencia las pretensiones de la parte recurrente contenidas en su escrito de demanda, consistiendo la nº 8 en " *La declaración de falta de eficacia de dicho instrumento urbanístico por falta de la publicación de sus determinaciones de carácter normativo* ", pretensión que es estimada por las razones antes transcritas, con las que esta Sala está plenamente de acuerdo, pues, partiendo de la naturaleza normativa de los planes de urbanismo y de la necesidad de publicación de las normas, derivada del artículo 9.3 de la Constitución y prevista en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local ---obligación que incluye el contenido normativo de los planes de urbanismo---, y, partiendo del hecho, innegable, de que no se había producido tal publicación, la consecuencia no podía ser otra, como con todo acierto declara la sentencia de instancia, que la falta de eficacia del mismo, no la invalidez del Plan Parcial.

En este sentido, es jurisprudencia consolidada de esta Sala que la publicación del contenido normativo de los planes de urbanismo es requisito de eficacia, pero no afecta a su validez, como así se indica, entre otras muchas, en la STS de esta Sala de 18 de noviembre de 2011, casación 5401/2008, en que declaramos que:

" *No parece necesario insistir acerca de la exigencia de publicación de las normas de los Planes de urbanismo, en tanto que tienen la naturaleza de disposiciones generales. Como recuerda la sentencia de esta Sala de 14 de julio de 2010 (casación 3924/06), la exigencia de publicación se sustenta en el principio de publicidad de las normas ( artículos 9.3 de la Constitución , 2.1 del Código Civil y 52.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ) y encuentra un anclaje normativo directo en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local -tanto en la redacción originaria de la Ley 7/1985, de 2 de abril, como tras la reforma del precepto dada por la Ley 39/1994, de 30 de diciembre- siendo claro que tal exigencia de publicación en modo alguno puede entenderse desvirtuada en los casos de los planes aprobados por las Comunidades Autónomas.*

*La publicación formal determina la entrada en vigor de la norma publicada, aunque, como hemos señalado en repetidas ocasiones, la falta de publicación del instrumento de planeamiento no lo hace inválido, sino ineficaz. Ahora bien, si el plan no publicado no es nulo sino sólo ineficaz, la consecuencia es distinta para sus instrumentos de desarrollo (planes de sectorización, planes parciales, etc.), pues, al carecer éstos de soporte normativo de cobertura, devienen nulos de pleno derecho. Pueden verse en este sentido, entre otras muchas, nuestras sentencias de 20 de mayo de 1999 (casación 3150/93), 18 de julio de 2007 (casación 8092/2003), 22 de julio de 2009 (casación 2327/05), 14 de octubre de 2009 (casación 5988/2005) y 16 de noviembre de 2009 (casación 3748/2005). De manera que la falta de publicación del Plan General -o, en este caso, de las Normas Subsidiarias- proyecta consecuencias de nulidad en los planes de desarrollo, por infracción del principio de jerarquía normativa, bien distintas de las que aquejan al instrumento de ordenación general que, insistimos, es válido pero ineficaz".*

En definitiva, la Sala de instancia examina el motivo de impugnación consistente en la falta de publicación del Plan Parcial y lo hace, (1) dentro de los contornos del debate, rechazado las razones que adujo el Ayuntamiento en el sentido de que la publicación no era incumbencia del Ayuntamiento porque la aprobación definitiva se produjo por la Administración Autonómica; (2) resolviendo la pretensión concreta ---esto es, la declaración de ineficacia por falta de publicación--- aducida por la recurrente; y (3) en términos de razonamiento que resultan perfectamente comprensibles, con una secuencia lógica entre el supuesto de hecho previsto en la norma ---la falta de publicación--- y las consecuencias jurídicas ---la falta de eficacia--- que es ajustada a la jurisprudencia de esta Sala y así es llevada al fallo.

**SEXTO .-** Entrando ya en el examen del **motivo primero** del recurso, carecen de fundamento las concretas vulneraciones --- artículos 2.1, 2.2.a) y b), 10 a), 10 c), 12.2.a) y b), 13.1.párrafo 1º, 13.4, párrafos 1º a 3º--- del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLS08), pues, dicha norma no estaba en vigor cuando se aprobaron las disposiciones impugnadas, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá respecto de la importancia de los principios y determinaciones que inspiran esa norma, la cual, aunque no podían resultar infringidos *ratio temporis*, puede

traerse a colación en la medida en que conecta con y desarrolla preceptos constitucionales y de derecho comunitario europeo y son manifestación de la necesidad e importancia de la preservación del medio ambiente.

En este sentido, no es ocioso indicar que el carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual, se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con los suelos rústicos en que concurren especiales valores de carácter ambiental, cualidad que concurre en los terrenos afectados por la actuación impugnada.

Este plus de protección se nos presenta hoy ---en el marco de la amplia, reciente y variada normativa sobre la materia, en gran medida fruto de la transposición de las normas de la Unión Europea--- como un reto ciertamente significativo y como uno de los aspectos más sensibles y prioritarios de la expresada y novedosa normativa medioambiental. Ya en el Apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio ---TRLRS08---) se apela en el marco de la Constitución Española ---para justificar el nuevo contenido y dimensión legal--- al *"bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47"*, de donde deduce *"que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida"*. Igualmente, en el mismo Apartado I, último párrafo, el reciente legislador apela a que *"el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente"*, y se remite, a continuación, a los mandatos de la Unión Europea sobre la materia advirtiendo *"de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos"*; y, todo ello, porque, según expresa la propia Exposición de Motivos *"el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable"*, añadiendo que *"desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada ..."*. Como ha puesto de manifiesto la buena doctrina española, el TRLRS08 lo que, en realidad, aporta *"es una mayor imbricación entre urbanismo y protección del medio ambiente; una especie, digámoslo, de interiorización mas profunda de los valores ambientales en la ordenación territorial y urbanística, hasta hacerlos inescindibles"*.

Pues bien, debemos de tomar en consideración, con la perspectiva antes indicada, lo que al respecto establece el vigente y citado TRLRS08, en relación, entre otros extremos, con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (artículo 2 del citado Texto refundido), con los nuevos derechos de los ciudadanos en la materia (artículo 4) y con los deberes de los mismos (artículo 5), además, todo ello, del actual contenido del derecho de propiedad (artículo 9) y, singularmente, el especial régimen de utilización del suelo rural, que en el epígrafe 4 del artículo 13 establece que *"(...) la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación"*.

Por ello, el análisis de la cuestión relativa a la protección de los suelos en los que concurren valores naturales especiales --- como es el caso de los Montes Preservados, de los terrenos que integran la Red Natura 2000 y los que forman parte del PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno---, debe, pues, partir del principio que, en relación con el suelo, se contiene en la propia Exposición de Motivos del Texto Refundido, en el sentido de que *"el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable"*, y que la afectación de tales suelos como consecuencia de la actuación urbanizadora proyectada se nos presenta como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural ---o su uso mas racional---, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas. Difícilmente tales actuaciones tendrían encaje en las finalidades que para el urbanismo español se diseñan por la citada y reciente normativa urbanística estatal: *"Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente"*, especialmente si se tiene en cuenta que la actuación urbanizadora proyectada está disgregada del núcleo urbano de Villanueva de la Cañada, lo que supone una

vuelta precisamente al urbanismo disperso cuyos efectos negativos se indican en la Exposición de Motivos del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008: *"impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos"* y que esa norma pretende superar.

**SEPTIMO** .- 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 Montes Preservados y de los terrenos que integran la Red Natura 2000 y los que forman parte del PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, desde luego incompatible con su urbanización, pero también 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.

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, 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"*.

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 si bien no se procede a la supresión de suelos especialmente protegidos resulta incuestionable la afección negativa que sobre los mismos se puede producir por su inclusión en una actuación urbanizadora 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 razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos.

Debemos reparar en los significativos mandatos que ---a nivel de legalidad ordinaria estatal--- se contienen (como desarrollo, sin duda, del citado artículo 2º) en el TRSL08; así, al establecer los deberes de los ciudadanos, en el artículo 5.a) se impone *"respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano ..."*. Igualmente resulta significativo lo establecido en el artículo 9, al describir el contenido del derecho de propiedad del suelo, precepto que refiere a la obligación de dedicar el mismo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística, y, en concreto, en relación con el suelo rural, el precepto señala que *"el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud pública, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental"*. Por otra parte, debemos destacar el intento del legislador estatal (artículo 13.4) de establecer una serie de exigencias a la normativa autonómica que pretenda una alteración de la delimitación de espacios naturales protegidos; alteraciones que quedarían limitadas a los supuestos de *"cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada"*. Por último, debemos hacer referencia (artículo 15) a la necesidad de evaluación ambiental, tanto en relación con planes y programas, como en relación con los proyectos, señalando el precepto que el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) de los instrumentos de ordenación deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. ISA, hoy, regulado en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que, en su Exposición de Motivos describe el citado Informe como el *"instrumento a través del cual se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación"*

del plan o programa, así como las alternativas razonables, incluida entre otras la alternativa cero, que podrían suponer la no realización de dicho plan o programa".

Por otra parte, y para concluir, debe ponerse de manifiesto que el citado principio de no **regresión** planificadora ---que impone la citada exigencia de especial motivación en supuestos como el que ahora contemplamos--- cuenta, también, sin duda, con un importante apoyo en el ámbito normativo comunitario del medio ambiente que hoy impone el nuevo Tratado de Lisboa, cuyo contenido, si bien se observa, es una continuidad de lo ya establecido en los anteriores textos convencionales europeos. Efectivamente, en el ámbito normativo europeo debemos reparar, en el terreno de los principios, en como toda una ya larga trayectoria medioambiental se ha consolidado en el denominado Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que fue firmado por los representantes de los veintisiete Estados Miembros en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que entró en vigor el pasado 1 de diciembre de 2009, una vez ratificado por todos los Estados Miembros.

Pues bien, en el Tratado de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), y en, en concreto, en su Preámbulo se expresa que los Estados miembros están "**DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente ...**". Por su parte, en el artículo 3.3 se señala que "**La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en ... un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente...**". Se añade, en el apartado 5 del mismo artículo 3, que "**En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta ...**". En su artículo 21.d, al establecer las Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, se señala que esta "**definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de**" --- entre otros extremos--- "**d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza**".

Por otra parte, en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (consolidado tras el Tratado de Lisboa), se señala como el Medio Ambiente (artículo 4.e ) es una competencia compartida con los Estados Miembros, imponiéndose en el artículo 11 del mismo Tratado que "**Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible**". Al desarrollo de la anterior competencia dedica este Tratado de Funcionamiento, dentro su Título XX (Políticas y acciones internas de la Unión), sus artículos 191 a 193 a la materia de Medio Ambiente; tratándose de unos preceptos que apuestan decididamente por la sostenibilidad medioambiental, perfilando los tradicionales principios que han servido de sustento y apoyo a tal idea.

**OCTAVO**.- Pues bien, como decimos, todo lo anterior (normativa, se insiste, posterior a los Acuerdos impugnados) viene a ratificar ---desde la perspectiva que se expone--- en el marco de la expresada tendencia jurídica de no **regresión** calificadora de protección medioambiental, la señalada exigencia de la especial motivación de aquellas actuaciones que afecten ---como ahora acontece--- a terrenos especialmente protegidos por formar parte de Montes Preservados y de los terrenos que integran la Red Natura 2000 y los que forman parte del PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno; especial motivación que habrá de acreditar y justificar que el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente no resultan afectados por su inclusión en una actuación urbanizadora, aunque lo sea manteniendo su clasificación como suelos no urbanizables, si bien ahora con la consideración de Sistemas Generales de Espacios Libres.

En el **primer submotivo, del motivo primero** , la recurrente sostiene, (1) el **carácter reglado** del suelo no urbanizable en que concurren valores dignos de protección, como así se deduciría del artículo 80.b) 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 (TRLS76), y (2) la **necesidad de motivación** y justificación especial para desproteger suelos y reclasificarlos en suelo urbanizable, como se deduce de las STS que cita.

Acerca del carácter reglado-discrecional en la clasificación del suelo no urbanizable según el régimen jurídico previsto en el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV ), existe una consolidada jurisprudencia que distingue según se trate de (1) suelo no urbanizable común o por inadecuación al desarrollo urbano, o (2) de suelo no urbanizable merecedor de protección especial, declarando que cuando concurren circunstancias o están presentes valores que hacen procedente

y preceptiva la clasificación del terreno como suelo no urbanizable de protección especial, en tal caso no es potestad discrecional, sino reglada, por lo que resulta obligada su protección.

A este supuesto se refieren las SSTS de esta Sala de 3 de julio de 2009 (casación 909/2005) y 7 de junio de 2010 (casación 3953/06). De la primera de ellas reproducimos las siguientes consideraciones:

*" (...) Esta clasificación establecida en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones aplicable al caso y al margen de su modificación (como antes lo hicieron los artículos 80 b/ de la Ley del Suelo de 1976 , 24 b/ del Reglamento de Planeamiento , 12 de la Ley del Suelo de 1992 ) viene reservada para aquellos terrenos en los que concurren una serie de valores a proteger tales como, por lo que hace a este caso, los paisajísticos, u otros como los históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales. De manera que esta decisión inicial del planificador de clasificar las áreas de (...) como suelo no urbanizable de especial protección es una decisión reglada, impuesta legalmente cuando concurren los valores que relaciona el precepto citado, pues en el mismo se dispone que "tendrán la condición de suelo no urbanizable (...) los terrenos en que concorra alguna de las siguientes circunstancias". El planificador al tiempo de clasificar el suelo, por tanto, no se encuentra ante el dilema de clasificar la zona como suelo no urbanizable protegido o suelo urbanizable ordinario o común, sino que no existe elección alguna porque si concurren los valores paisajísticos forzosamente ha de clasificarse el suelo afectado como no urbanizable de especial protección, como sucedió con el ahora examinado.*

*En este sentido esta Sala ha declarado que las normas jurídicas que regulan esa clase de suelo no pueden interpretarse "en el sentido de que el planificador disponga de una opción entre dos decisiones igualmente justas cuando se enfrenta a esa cuestión de clasificar un suelo, o no, como no urbanizable protegido, sino en el sentido de que tal clasificación es obligada, reglada, tanto si el suelo de que se trata está incluido en el ámbito de aplicación de normas o legislación específica que lo sometan a un régimen de protección incompatible con su transformación urbanística, como si, pese a no estarlo, concurren en él, y con el grado de intensidad requerido, los valores a los que sucesivamente se han ido refiriendo aquellos artículos" ( STS de 27 de febrero de 2007 recaída en el recurso de casación nº 3865/2003 en la que aparece subrayado el texto que hemos transcrito)".*

Estos mismos razonamientos aparecen reiterados, entre otras, en nuestra STS de 12 de febrero de 2010 (Recurso de casación 365/06 ), en la que se recuerda, además, que el mencionado artículo 9.1ª tiene el carácter de norma básica según la Disposición Final Única de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril , y en la ulterior sentencia de 14 de mayo de 2010 (Recurso de casación 2098/06 ).

En fin, para completar la reseña jurisprudencial, es oportuno recordar aquí las consideraciones que expusimos en nuestra sentencia de 25 de marzo de 2010 (casación 5635/06 ), de la que extraemos los siguientes párrafos:

*" (...) La representación del Ayuntamiento de (...) aduce que la clasificación reglada o ex lege del suelo no urbanizable únicamente opera respecto de aquellos terrenos a los que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 , esto es, los que están sujetos a algún régimen de protección especial; mientras que en los demás casos, y, por tanto, en los supuestos a que alude el artículo 9.2ª, corresponde a la discrecionalidad de los autores del planeamiento la decisión de asignarles la clasificación de suelo urbanizable o la de suelo no urbanizable. Pues bien, no podemos compartir esa interpretación.*

*En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos "que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público"). Pero, aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección, también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 ( artículo 9.2ª de la Ley 6/1998 , primer inciso). En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección ---supuesto del artículo 9.1ª--- sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como*

*suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación".*

También en esta misma línea, las más recientes SSTs de 24 de febrero, RC 3220/2008 , y 20 de abril de 2012, RC 4413/2008 .

Por otra parte, es igualmente conforme con la jurisprudencia de esta Sala la necesidad de que las decisiones del planificador que impliquen desprotección de suelos deban contar con un plus de motivación a efectos de acreditar las razones de interés general que lo justifican. En este sentido, cabe citar las SSTs de esta Sala que la recurrente cita como infringidas, en concreto en la STS de 3 de julio de 2007, casación 3865/2003 , se dice "(...) *si el planificador decidió en un Plan anterior que determinados suelos debían ser clasificados, no como suelos no urbanizables simples o comunes, sino como suelos no urbanizables protegidos, le será exigible que el Plan posterior en el que decide incluir esos suelos en el proceso urbanizador exponga con claridad las razones que justifican una decisión que, como esta posterior, contraviene una anterior en una cuestión no regida por su discrecionalidad. Esta decisión posterior no está, así, amparada sin más, o sin necesidad de más justificación, por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (ius variandi); ni lo está sin más, o sin necesidad de esa concreta justificación, por la discrecionalidad que con carácter general se pregona de la potestad de planeamiento.*

*Por ende, como una consecuencia más, es a la Administración que toma esa decisión posterior a la que incumbe en el proceso la carga de la prueba de la justificación; la carga de probar que sí existían las razones hábiles para adoptar dicha decisión. O lo que es igual: no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que tales razones no existen ...".*

Con el punto de partida de que en el anterior PGOU de 1987 clasificaba como suelo no urbanizable especialmente protegido los terrenos, la cuestión se centraría en la justificación de la actuación urbanizadora, esto es, de la clasificación como suelo urbanizable, operada por la Revisión del PGOU. Sobre este particular debe tenerse en cuenta:

1. Que la Sentencia recurrida admite la existencia de suelos con protección sectorial, consistentes en Montes Preservados y Lugar de Interés Comunitario (LIC) Cuenca del Río Guadarrama ---que coincide en su delimitación con el PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno--- si bien concluye señalando que esos suelos "(...) *tienen la clasificación de suelo no urbanizable, aunque se incluyen total o parcialmente como Redes Públicas de Zonas Verdes y se adscriben al Sector a efectos de su obtención...*", añadiendo, que es "(...) *lícito, como aquí ha ocurrido, que terrenos protegidos por la legislación sectorial y medioambiental se adscriban al urbanizable y se incluyan en las redes públicas o, si se prefiere, en los Sistemas Generales*".

2. Respecto del resto de terrenos forestales ---que a diferencia de los Montes Preservados sí se incluyen en el sector y se clasifican como suelo urbanizable---, la sentencia recurrida afirma que aunque el artículo 42 de la Ley autonómica 16/1995, de 4 de mayo, de Montes y Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, establece "(...) *que la Agencia de Medio Ambiente deberá informar preceptivamente los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a la transformación de terrenos forestales en suelos urbanos o urbanizables*", y concluye señalando que "*siendo el planeamiento general el que opera la transformación y no el plan parcial, por lo que el informe de la Agencia de Medio Ambiente ha de emitirse en la tramitación del plan general y no del Plan parcial.*

*Ahora bien, en este recurso, indirecto contra el plan, no podemos examinar si fue formalmente correcta la transformación operada, porque ello no suponía transformar la impugnación indirecta de los reglamentos en un procedimiento abstracto de control de normas permanentemente abierto y con independencia de que el vicio advertido se proyectase o no sobre el acto concreto de aplicación, como sucedería si a través de la impugnación indirecta se pudiesen plantear los vicios formales o de procedimiento en que pudiera haber incurrido la elaboración de una disposición reglamentaria, como sería el caso de falta de determinados informes o de justificación insuficiente en la memoria del Plan General". (FD 2º).*

Es conforme con la jurisprudencia consolidada de esta Sala la conclusión a la que llega la sentencia recurrida de que con motivo de la impugnación indirecta, salvo supuestos de nulidad absoluta, no cabe invocar defectos formales en la tramitación de la disposición, pues como se indica en la esta Sala y Sección Quinta de 26 de diciembre del 2011 (casación 2124/2008), "*(...) la impugnación de tales defectos de procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos interpuestos contra las mismas, dentro de los plazos legalmente establecidos. De modo que el indirecto esencialmente está llamado a depurar los vicios sustantivos o de ilegalidad material en que pudieran haber incurrido las normas reglamentarias de cobertura y que haya proyectado tal disconformidad con el ordenamiento jurídico a los actos de aplicación o las disposiciones*



*inferiores", y, específicamente en el ámbito urbanístico, la STS de 9 de octubre de 2000 (casación 5878/1995) declara que: "(...) Es reiterada y conocida la doctrina jurisprudencial que advierte de la imposibilidad de denunciar simples vicios formales en el procedimiento de elaboración, cuando se trata de la impugnación indirecta de disposiciones generales ya que solo el contenido sustantivo de las normas puede producir efectos invalidantes del acto de aplicación individual( Sentencias de 20 de enero de 1993 , 12 de diciembre de 1989 ó 21 de febrero del mismo año )".*

Ahora bien, dicho esto, debemos corregir la consideración que se contienen al final del citado Fundamento Jurídico Segundo de la sentencia de instancia, en el que la Sala de instancia considera defecto formal ---no susceptible, en consecuencia, de amparar la impugnación indirecta en materia de planeamiento--- la cuestión atinente a la existencia, o no, de justificación suficiente en la Memoria del Plan respecto de las determinaciones del mismo, pues la Memoria forma parte intrínseca del Plan, no de su procedimiento de aprobación, y su importancia ---recuérdese toda la escenografía que ha llevado consigo el concepto de "Memoria Vinculante"--- ha sido resaltada por la jurisprudencia de esta Sala que, desde antiguo, viene declarando ---por todas, las SSTS dictadas en apelación de 23 de junio de 1997 (recurso de apelación 13058 / 1991 ), 27 de diciembre de 1995 (recurso de apelación 5436 / 1991 ) y 25 de junio de 1996 (recurso de apelación 8533 / 1991), entre otras muchas posteriores---, que la Memoria ha de contener justificación suficiente sobre las determinaciones fundamentales que establece, exteriorizando las razones por las que adopta las decisiones esenciales contenidas en el plan. Tal justificación es una exigencia en garantía de los intereses generales. En este sentido, la última sentencia citada declara que *"La Administración al planificar y al modificar no puede actuar con alejamiento de los intereses generales o con falta de motivación debidamente justificada, y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución "*.

En consecuencia, que todas las vías que manejamos conducen a la necesaria exigencia de una especial motivación en actuaciones urbanísticas desclasificadoras como las que nos ocupan, siendo por ello, la citada ausencia de motivación, cuestión invocable, como motivo de impugnación indirecta del planeamiento superior.

Situándonos así, pues, en la impugnación indirecta de la clasificación del suelo urbanizable del Sector nº 3, operada por la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana, y en la alegada insuficiencia en su justificación, no está de más efectuar un breve resumen de las vicisitudes del indicado sector hasta que finalmente alcanzó la aprobación definitiva ---que se produjo por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, adoptado en su sesión de 13 de febrero de 2003---, siendo de destacar:

1. Que la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU se produjo por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la CCAA de Madrid, adoptado en su sesión de 20 de noviembre de 1998, aunque la citada aprobación no fue, en realidad, una aprobación pura y simple, pues en ella también contenía aplazamientos y denegaciones en la aprobación, como es el caso de los terrenos litigiosos, que conformaban el Sector nº 3, cuya aprobación fue expresamente denegada, entre otras razones, porque el suelo estaba incluido en el ámbito del Decreto 44/1992, de 11 de junio (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 2 de julio de 1992, número 156), por el que se establece un régimen de protección preventiva para el curso medio del río Guadarrama y su entorno, lo que determinaba la incompatibilidad con su clasificación como suelo urbanizable.

2. Sin que se interpusiera recurso administrativo o judicial alguno, que conociéramos, contra el Acuerdo que denegó la aprobación definitiva de este Sector, casi cuatro años después, en concreto el 8 de julio de 2002, el Ayuntamiento instó la revisión de ese Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1998, acompañando, a su vez, previo Acuerdo plenario de 5 de julio de 2002 en que se solicitaba la revocación del mismo porque, a su entender, aquel, vulneraba la autonomía local y las deficiencias por las que se denegó la aprobación eran subsanables, para lo cual alegó que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, aprobado por Decreto 26/1999, de 11 de febrero, excluía del mismo los terrenos del citado Sector 3, ya que el mismo derogaba el anterior ---y ya citado--- Decreto 44/1992, de 11 de junio, por el que se había establecido un régimen de protección preventiva para el curso medio del río Guadarrama y su entorno.

3. Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, sesión de 1 de agosto de 2002, se revocó el Acuerdo anterior de 1998, en cuanto denegó la aprobación del Sector 3, y se aplazó la aprobación del ámbito de este sector hasta que por el Ayuntamiento se subsanaran las deficiencias. Presentada nueva documentación por el Ayuntamiento, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid de 13 de febrero de 2003, se aprobó definitivamente la Revisión del PGOU en este Sector nº 3, objeto de impugnación indirecta en la instancia.

Vemos así que la razón por la que finalmente se aprobó la Revisión del PGOU en este Sector nº 3 consistió en que el Decreto 26/1999, de 11 de febrero, aprobatorio del PORN del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno, excluyó de su ámbito territorial los terrenos del sector que el anterior Decreto 44/1992, de 11 de junio, incluía con carácter preventivo, entendiéndose con ello que la única protección de que disponían los terrenos era la prevista en ese Decreto de 1992, sin reparar, ni tener en cuenta, ni analizar la protección dispensada por la legislación sectorial de Montes, ajena e independiente a la resultante del PORN.

Siendo, pues, esta la única causa por la que finalmente los terrenos se clasificaron como suelo urbanizable, y, partiendo de la protección forestal señalada, debe concluirse que, con independencia de la legalidad de adscripción de sistemas generales --- que mantienen su clasificación formal de suelos no urbanizables--- a suelos urbanizables a efectos de la obtención gratuita del suelo, como acertadamente reconoce la sentencia, la clasificación de este ámbito ---como suelo urbanizable--- estaba necesitada de una motivación adicional ---como la que se viene reclamando en los Fundamentos anteriores--- en la que se explicitaran las razones de interés general por las cuales la implantación de los nuevos usos residenciales debía efectuarse en este ámbito concreto, a la sazón disgregado del núcleo urbano o histórico del municipio y, como decimos, que gozaba de la protección, prevista en la legislación de Montes, más intensa en el caso de los suelos calificados como Montes Preservados, y en menor grado respecto del resto de masas forestales incluidas en el sector. Circunstancias estas, en modo alguno aclaradas, justificadas ni motivadas en el peculiar sistema de aprobación de la Revisión del PGOU que nos ocupa.

Procede, pues, **estimar el primer submotivo** por considerar que la clasificación como suelo urbanizable de suelos anteriormente protegidos careció de la preceptiva motivación, vulnerando la jurisprudencia que se cita en el motivo.

**NOVENO**.- No podemos acoger, en cambio, el **segundo submotivo**, del mismo **motivo primero**, pues no acierta la recurrente cuando afirma que la adscripción implica "*asimilar el régimen legal de estos terrenos al del suelo de la unidad o del sector al que se hubieran adscrito incluido*". La adscripción al sector de suelos exteriores, destinados a Sistemas Generales, cuando tales terrenos están protegidos por la concurrencia de valores, no es incompatible *per se* con tal protección, sin que la sola adscripción implique asimilar el régimen legal de estos terrenos al del suelo de la unidad o del sector al que se hubieran adscrito o incluido, sino que lo es a efectos de la obtención de ese suelo.

En otras palabras, la adscripción despliega sus efectos respecto del régimen de propiedad, al ser un mecanismo de transmisión de la misma, de obtención gratuita del suelo a favor de las Administraciones, mediante la oportuna compensación a sus primitivos propietarios por las técnicas de gestión previstas en la legislación urbanística ---en el caso que nos ocupa, mediante la técnica de las Áreas de Reparto---, lo que es independiente del régimen de sus usos, que serán los previstos en cada caso por la legislación sectorial protectora ---para el supuesto de los suelos protegidos por aplicación del artículo 9.1 de la LRSV ---, o el previsto en el propio planeamiento ---para los suelos contemplados en el epígrafe 2 del mismo artículo---.

**DECIMO**.- El **motivo segundo**, en que se alega que la sentencia no reconoce la primacía de la legislación medioambiental sobre la planificación urbanística y la aplicación del principio de desarrollo sostenible y conservación del medio ambiente en el ámbito urbanístico ---recogidos en el artículo 2.f) de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y artículo 2 del TRLS08---, infringiendo por ello los artículos 3.c) y 31 de la Ley estatal de Montes, pues la inclusión de los montes preservados y las masas forestales en un ámbito de desarrollo urbanístico como el Sector 3, los transformará y degradará irremediablemente, lo que está estrechamente ligado con el submotivo antes examinado, por lo que debe correr la misma **suerte desestimatoria**.

En efecto, reiterando lo dicho anteriormente en cuanto a la imposibilidad de infringir normas no vigentes *ratio temporis* en el momento en que aprobaron las disposiciones impugnadas, cabe añadir que la inclusión en el ámbito de la actuación de Montes Preservados no implica, indefectiblemente, la lesión de sus valores, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá respecto la alegada posible degradación al examinar el siguiente motivo.

Por lo demás, en contra de lo alegado por la parte recurrente, la Sentencia de instancia no concede primacía a la planificación urbanística sobre la legislación medioambiental y los principios de desarrollo sostenible y conservación del medio ambiente, pues la expresión que se contiene en el Fundamento de Derecho Segundo de que "*(...) el planeamiento urbanístico, en el caso de los terrenos forestales no catalogados, se impone sobre la legislación sectorial ...*" no debe sacarse de contexto, sino interpretarse dentro de los términos en que se planteó el debate, estando referida a la interpretación de una Ley autonómica ---la

Ley 16/1995, de 24 de mayo, Forestal y Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid---, limitada en su alcance a aquellos terrenos forestales que, con arreglo a la citada norma, no gozan de específica protección, por no ser Montes Catalogados o de Unidad Pública, ni Preservados o Protectores, y lo que se dice en la sentencia es que en esos suelos forestales el planificador urbanístico no queda vinculado con la intensidad de los suelos forestales específicamente protegidos, sin perjuicio del informe a emitir por la Agencia del Medio Ambiente respecto de superficies forestales cuando se prevea su reclasificación como suelo urbano o urbanizable, informe que debió emitirse con motivo de la aprobación del planeamiento general y cuya ausencia, como hemos visto, rechaza poderse alegar con motivo de la impugnación indirecta.

**DECIMOPRIMERO** .- El **motivo tercero** , en que se alega que tanto el PGOU como el Plan Parcial debieron someterse a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) por aplicación de la Directiva 85/337/CE, o a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), por aplicación de la Directiva 2001/42/CE, debe ser también estimado.

Ni la Revisión del PGOU de 1998, ni el posterior Acuerdo que aprobó la clasificación del sector nº 3 como suelo urbanizable, ni, en fin, el Plan Parcial se sometieron modalidad alguna de Evaluación Ambiental.

La sentencia desestima esta cuestión por los motivos que ya conocemos, (1) que la actuación no estaba sujeta a Evaluación Ambiental de Proyectos prevista y regulada en el ámbito estatal en Real Decreto Legislativo 1302/1986, (actualmente sustituido por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero) porque el suelo afectado por la transformación no alcanzaba las 100 hectáreas; (2) porque la falta de trámite ambiental es defecto procedimental que no puede surtir efectos anulatorios en el caso de impugnaciones indirectas, como era la Revisión del PGOU; y 3) desde el punto de vista de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas ---Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)--- porque la normativa autonómica, Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, sólo contempla tal tipo de Evaluación para los instrumentos de ordenación de carácter general, quedando excluidos los Planes Parciales.

El artículo 12 de la citada Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid somete a Análisis Ambiental, con carácter previo a su aprobación, a " *los planes y programas de la Administración Autonómica o Local que se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y que se encuentren entre los comprendidos en el Anexo Primero o que resulten de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de esta Ley* " y tal Anexo incluye en letra l) el " *Planeamiento urbanístico general, incluidas sus revisiones y modificaciones* " .

Esta Ley entró en vigor el 2 de julio de 2002, antes pues de la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU, pues la aprobación del mismo, en lo que concierne a los terrenos litigiosos, tuvo lugar por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, adoptado en su sesión de 13 de febrero de 2003, según se ha expuesto con anterioridad.

Por ello, con independencia de las objeciones procedimentales respecto de la forma en que se produjo la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU en este Sector, y de la alteración del planeamiento que ello comportaba, convirtiendo Suelo No Urbanizable ---toda vez que la denegación de la aprobación del Sector nº 3 determinaba para dichos terrenos la pervivencia de la ordenación prevista en el PGOU anterior que se revisaba (PGOU de 1987), que los clasificaba como Suelos No Urbanizables---, en Suelo Urbanizable, que podría merecer la consideración de nulidad de pleno derecho por aplicación del artículo 62.1.e) por falta de procedimiento ---si bien esta es cuestión que no fue suscitada en la instancia y que por ello no podemos abordar---, resultaba claro que, tratándose de una modificación del planeamiento general, debió someterse al régimen previsto en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, que, en este aspecto concreto de Evaluación de Planes y Programas se anticipó a la posterior Ley 9/2006, de 28 de abril, por la que fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio.

Sin perjuicio de tratarse, obviamente de una norma autonómica, simplemente hemos de señalar que esta misma Ley 2/2002, de 19 de junio prevé el sometimiento a EAE, en el epígrafe 2 del Anexo I, de los " *Planes y programas no contemplados en el epígrafe anterior que se desarrollen fuera de zonas urbanas en espacios incluidos en el Anexo Sexto y que no tengan relación directa con la gestión de dichas áreas* ", incluyendo el Anexo VI como áreas especiales, entre otras, " *a) Los Espacios Naturales Protegidos declarados por la normativa del Estado o de la Comunidad de Madrid. b) Los Montes de Régimen Especial según la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid; c) Las Zonas húmedas y embalses de la Comunidad de Madrid, catalogados de acuerdo a la Ley 7/1990, de 28 de junio, de protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, y sus ámbitos ordenados; d) Las Zonas*

declaradas al amparo de las Directivas Comunitarias 79/409 relativa a la conservación de las aves silvestres y 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres"; protecciones que concurrían respecto (1) del suelo calificado como los Montes Preservados, y (2) respecto de los terrenos incluidos en el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Curso Medio del Río Guadarrama, pues, aunque tales terrenos mantuvieran su clasificación como suelos no urbanizables protegidos ---que la mantenían--- y su adscripción como Sistemas Generales Exteriores fuera únicamente a efectos de su obtención y no se previera su transformación urbanizadora, es indudable que podían producirse afecciones en su preservación como consecuencia de su inclusión en la actividad urbanizadora y su proximidad a los nuevos usos residenciales e industriales-terciarios previstos, apareciendo algunos de ellos ---es el caso del Monte Preservado C)---, completamente rodeados de edificaciones residenciales .

En fin, por otra parte, la necesidad de Evaluación Ambiental de Planes ya venía prevista en el propio Decreto 26/1999, de 11 de febrero (BOCM de 1 de marzo de 1999), por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para el Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, que dentro de su normativa, en el epígrafe 4.7. "Urbanismo y ordenación del territorio" prevé que " *La normativa urbanística se orientará a la creación de una franja de protección alrededor del ámbito territorial del P.O.R.N., en la que se localizarán usos no agresivos al espacio protegido. Con este motivo se insiste en la necesidad de aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica sobre los Planes de Ordenación Urbana de los municipios afectados, al menos en el área del P.O.R.N. y en sus zonas periféricas* ".

**DUODÉCIMO .-** El **motivo cuarto** , en que se reprocha a la sentencia incurrir en incongruencia omisiva o *ex silentio* por dejar de valorar una de las pruebas periciales urbanísticas, en concreto del dictamen sobre suelos incluidos en el Plan Parcial del sector III El Castillo, emitido por D. Camilo , incurriendo así en arbitrariedad al valorar la prueba, **no puede ser atendido** .

El desarrollo del motivo pone de manifiesto que lo que se cuestiona es la valoración de la prueba por la Sala de instancia, cuya revisión queda extramuros del recurso extraordinario de casación, que tiene como finalidad corregir los errores en que el Tribunal a quo haya podido incurrir en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites tradicionales, por lo que hace al caso, en la imposibilidad, como regla general, de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, toda que la valoración de los medios probatorios aportados al proceso y la convicción resultante sobre los datos fácticos relevantes para decidir el proceso corresponden a la soberanía de la Sala de instancia, sin que pueda ser suplantado, o sustituido, en tal actividad, por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no está recogido, como motivo de casación, en el orden contencioso-administrativo .

Respecto de la motivación de las sentencias, aspecto que está estrechamente unido en el desarrollo del motivo, al quejarse de la falta de valoración de un informe pericial y, con ello, de la insuficiencia en la motivación, venimos recordando con la STC 6/2002 de 14 de enero , que "*la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE , sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE , que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión. Es por lo tanto -y sobre todo- una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad. En conclusión, una Sentencia que no dé respuesta a las cuestiones planteadas en el proceso, o de cuyo contenido no puedan extraerse cuáles son las razones próximas o remotas que justifican aquélla, es una decisión judicial que no sólo viola la Ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 13/1987, de 5 de febrero, F. 3 ; 56/1987, de 14 de mayo, F. 3 ; 14/1991, de 28 de enero, F. 2 ; 122/1991, de 3 de junio, F. 2 ; 165/1993, de 18 de mayo, F. 4 ; 122/1994, de 25 de abril, F. 5 ; 5/1995, de 10 de enero, F. 3 ; 115/1996, de 25 de junio , F. 2 , 79/1996, de 20 de mayo, F. 3 ; 50/1997, de 18 de marzo, F. 4 y 139/2000, de 29 de mayo , F. 4)".*

Sin embargo, por otra parte, y como contrapeso de la anteriores afirmaciones, también se señala, en la STC 301/2000 de 13 de noviembre , que "*el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla. En fin, la suficiencia de la motivación no puede ser apreciada apriorísticamente con criterios generales, requiriendo*

por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, la resolución judicial impugnada ha cumplido o no este requisito ( SSTC 24/1990, de 15 de febrero, F. 4 ; 154/1995, de 24 de octubre, F. 3 ; 66/1996, de 16 de abril, F. 5 ; 115/1996, de 25 de junio, F. 2 ; 116/1998, de 2 de junio, F. 3 ; 165/1999, de 27 de septiembre , F. 3)" ; añadiendo la STC 187/2000, de 10 de julio , que "no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, F. 2 ; 187/1998, de 28 de septiembre, F. 9 ; 215/1998, de 11 de noviembre, F. 3 y 206/1999, de 8 de noviembre , F. 3)".

Expuesto lo anterior, la sentencia no incurre en el defecto que se alega, pues la Sala de instancia resuelve sobre las pretensiones y las cuestiones planteadas, lo que en realidad no es negado por la recurrente, y el hecho de que no se mencione explícitamente en la sentencia la valoración que le merece cada uno de los medios de prueba aportados al proceso --- ciertamente abundantes--- no equivale a (1) la falta de respuesta en que consiste la incongruencia omisiva, (2) ni a la falta de motivación de la sentencia, ni (3) en valoración arbitraria de los medios de prueba.

El Tribunal a quo no ha dejado imprejuzgada ninguna de las cuestiones sometidas a su conocimiento, rechazando las pretensiones y cuestiones suscitadas por la parte recurrente, entre ellas la falta de motivación de la clasificación de suelo urbanizable que era la conclusión a la llegaba al mencionado dictamen pericial, cuestión ésta que, como hemos expuesto, ahora hemos aceptado al entender que efectivamente, tal cambio en la clasificación del suelo carecía de la necesaria justificación, pero sin que la falta de mención del citado informe pericial en la sentencia, ni el hecho de que la Sala de instancia no compartiera las conclusiones del perito ---que no resultaban vinculantes--- haga merecer a la sentencia la consideración de arbitraria.

Recientemente hemos señalado ( STS de 6 de marzo de 20212, RC 1883/2009 ) que:

*"En primer lugar, no es cierto que la Sala haya prescindido en su sentencia del dictamen pericial al que se refieren los recurrentes, para lo que basta leer los Fundamentos de Derecho tercero y sexto de la sentencia, antes transcritos.*

*Olvida la representación procesal de los recurrentes que la jurisprudencia constante ha recordado, una y otra vez, que la naturaleza de la casación tiene como finalidad corregir los errores en que haya podido incurrir el Tribunal "a quo" en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y encuentra uno de sus límites en la imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por la Sala de instancia, lo cual implica que cualquier alegación referida a una desacertada apreciación de la prueba debe partir de la premisa de que los medios probatorios aportados al proceso, su valoración, y la convicción resultante sobre los hechos relevantes para decidir el proceso, corresponden a la soberanía de la Sala sentenciadora, sin que pueda ser suplantada o sustituida, en tal actividad, por esta Sala de casación, pues el defecto en la valoración de la prueba no aparece como motivo de casación en este orden contencioso-administrativo.*

*Es cierto que esta regla admite excepciones, entre las que se encuentran, cabalmente, los casos en que se denuncia la infracción de las reglas de la sana crítica, o que la apreciación de la prueba se ha realizado de modo arbitrario, irrazonable o conduce a resultados inverosímiles, pero estas excepciones, como tales , tienen carácter restrictivo, por lo que no basta la mera cita del precitado artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento civil , seguida de la simple alegación de que la apreciación de la prueba por la Sala a quo es ilógica o arbitraria, para franquear su examen por este Tribunal Supremo.*

*Al contrario, partiendo de la base de que la apreciación del Tribunal de instancia queda excluida del análisis casacional, la revisión de esa valoración en casación únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala de instancia se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente aportar los datos y razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido ( Sentencia de esta Sala de 15 de junio de 2011, recurso de casación 3844/2007 , entre otras), lo que, en el motivo que examinamos, no han realizado los recurrentes, quienes se limitan a asegurar que «el juzgador tan sólo alude al mencionado Dictamen en relación a la invasión del término municipal de Alcalá de Henares, omitiendo por completo el resto de puntos sobre los que trata el informe que, hemos de incidir, fueron solicitados por esta parte por ser cuestiones de importancia para la resolución del pleito».*

*Pues bien, en este caso, la valoración de la prueba efectuada por la Sala de instancia no puede ser tildada de manifiestamente ilógica o arbitraria, sino de razonable y fundada.*

*Frente a lo que apunta la representación procesal de los recurrentes, el dictamen elaborado por el perito designado judicialmente se encuentra también sometido a la libre apreciación del Tribunal, quien no queda vinculado por lo que en él se exprese sino que puede alcanzar su propia conclusión de forma motivada, como en este caso hizo la Sala, valorando conjuntamente todos los datos puestos a su disposición, y razonando de manera explícita y ampliamente argumentada su desacuerdo con la metodología y conclusiones del dictamen elaborado por aquel perito".*

**DECIMOTERCERO** .- La estimación de los motivos primero y tercero determina que la sentencia deba ser casada, por lo que debemos resolver dentro de los términos en que se plantea el debate.

En este sentido, las razones para estimar tales motivos de casación son válidas para estimar el recurso contencioso administrativo y, en consecuencia, para estimar la (1) impugnación indirecta contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, adoptado en su sesión de 13 de febrero de 2003, que aprobó definitivamente para el Sector nº 3 del suelo urbanizable la Revisión del PGOU de Villanueva de la Cañada, y (2) la impugnación directa contra el Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid, adoptado en su sesión de 30 de noviembre de 2004, que aprobó, con carácter definitivo, el Plan Parcial del Sector 3 "El Castillo"; acuerdos que anulamos, por falta de motivación y justificación en la clasificación del suelo en este Sector nº 3 y por la ausencia de Evaluación Ambiental.

**DECIMOCUARTO** .- Conforme al artículo 139.2 de la LRJCA , no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

## FALLAMOS

**1º.** Que debemos declarar y declaramos haber lugar al Recurso de Casación **2483/2009** interpuesto por la entidad "**ASOCIACION VILLANUEVA DE LA CAÑADA SOSTENIBLE**" contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, de fecha 18 de febrero de 2009, en su Recurso Contencioso administrativo 227/2005 .

**2º.-** Que debemos anular y anulamos y casamos la citada sentencia.

**3º.-** Que debemos estimar y estimamos el Recurso contencioso-administrativo formulado por los ahora recurrentes contra:

1. El Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, adoptado en su sesión de 13 de febrero de 2003, que aprobó definitivamente para el Sector nº 3 del suelo urbanizable la Revisión del PGOU de Villanueva de la Cañada, y,

2. El Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid, adoptado en su sesión de 30 de noviembre de 2004, que aprobó, con carácter definitivo, el Plan Parcial del Sector 3 "El Castillo".

Acuerdos que anulamos, por resultar contrarios al Ordenamiento jurídico.

**4º.-** No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN**. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.