

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA
DIRECTIVA HABITATS DE LA MEMORIA DE LA
REVISIÓN PARCIAL Y ADAPTACIÓN DE LAS
NORMAS SUBSIDIARIAS MUNICIPALES DE
TORRELODONES EN EL ÁREA HOMOGÉNEA
NORTE (MADRID)**

INDICE

1. LOS OBJETIVOS DEL INFORME.....	3
2. LOS CONDICIONANTES JURÍDICOS DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: ¿EXISTE POSIBILIDAD DE REDUCIR O ALTERAR LOS ESPACIOS INTEGRADOS EN LA RED NATURA 2000?.....	4
3. ¿ES EL RÉGIMEN DE APROBACIÓN DE PROYECTOS Y PLANES EN LOS ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000 TAN FÁCILMENTE SUBVERTIBLE COMO PARECERÍA DEDUCIRSE DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TORRELODONES?.....	9
4. ¿SE HA SOMETIDO EL PLAN, A UNA ADECUADA EVALUACIÓN DE SUS REPERCUSIONES EN EL LUGAR DE IMPORTANCIA COMUNITARIA LUGAR, TENIENDO EN CUENTA LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN DE DICHO LUGAR?.....	14
4.1. Estudio de la vegetación	16
4.2. Valoración de la capacidad de acogida.....	18
4.3. Estudio de la fauna.....	18
4.4. Estudio hidrológico	19
4.5. Análisis de las afecciones ambientales	20
5. ¿EXISTEN RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN, INCLUIDAS RAZONES DE ÍNDOLE SOCIAL O ECONÓMICA?.....	23
5.1. Los argumentos que justifican la revisión de las normas en el Área Homogénea Norte	24
5.2. Falta de capacidad del Ayuntamiento para dar respuesta a la creación de nuevos hogares en el seno de su comunidad poblacional	25
5.3. Agotamiento de la capacidad del planeamiento vigente para acoger el desarrollo urbanístico y el crecimiento demográfico del municipio.....	26
5.4. Conveniencia de la modificación de las normas en el AHN desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro.....	30
5.5. Conclusiones.....	34

1. LOS OBJETIVOS DEL INFORME

El objetivo del presente informe es dictaminar si la Memoria de la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torrelodones en el Área Homogénea Norte (en adelante *Memoria*) cumple con las condiciones establecidas 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

La *Memoria* es el documento en el que se explicita la modificación propuesta de del planeamiento municipal de Torrelodones propuesta por su Ayuntamiento que, de llevarse a cabo modificaría los usos del suelo de un sector del Lugar de Importancia Comunitaria ES31110004 «Cuenca del río Manzanares».

2. LOS CONDICIONANTES JURÍDICOS DE LA DIRECTIVA HÁBITATS: ¿EXISTE POSIBILIDAD DE REDUCIR O ALTERAR LOS ESPACIOS INTEGRADOS EN LA RED NATURA 2000?

El AHN forma parte del LIC-ES3110004 "Cuenca del río Manzanares" y a su vez del Parque Regional de la Cuenca Alta del río Manzanares. Los LICs, son espacios naturales que deben ser declarados como zonas especiales de conservación (ZECs) por las comunidades autónomas (arts. 20 ter y 21 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de espacios naturales protegidos). Estos espacios tienen su origen en el Derecho comunitario y, concretamente, en la Directiva 92/43, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres. En concreto, el art. 4.4 de la Directiva 92/43 establece que *"elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento del apartado 2 (esto es, incluido en la lista comunitaria de LICs), el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación"*. Desde esta perspectiva, el art. 5 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres, dispone que *"cuando la Comisión Europea basándose en la lista propuesta por el Estado Español seleccione y apruebe la lista de lugares de importancia comunitaria, estos lugares serán declarados por la Comunidad Autónoma correspondiente como Zonas Especiales de Conservación"*.

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

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

"... un Estado miembro que no dispone, cuando elabora la lista nacional de lugares, de un conocimiento preciso y detallado de la situación de los hábitats en los demás Estados miembros, no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación, sin poner en peligro la consecución de este mismo objetivo en el ámbito comunitario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo

terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”.

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

3. ¿ES EL RÉGIMEN DE APROBACIÓN DE PROYECTOS Y PLANES EN LOS ESPACIOS DE LA RED NATURA 2000 TAN FÁCILMENTE SUBVERTIBLE COMO PARECERÍA DEDUCIRSE DE LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE TORRELODONES?

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

La STJCE de 7 de septiembre de 2004 (as. 127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee) aclara el régimen general de la Directiva señalando que:

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

Sin embargo, no cabe excluir que, a continuación, dicho plan o proyecto se revele capaz de producir tales deterioros o alteraciones, incluso a falta de todo error imputable a las autoridades nacionales competentes. En tales circunstancias, la aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitat permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio

ambiente, incluida la conservación de los hábitat naturales, así como de la fauna y flora silvestres, tal como se enuncia en el primer considerando de esta misma Directiva.

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

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

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

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

"4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las administraciones públicas competentes

tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de la Red Natura 2000 quede protegida.

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

(...)

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

Debemos tener en cuenta que este régimen de excepciones se ha endurecido con la aprobación de la nueva Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007).

Pues bien, el art. 45.5º y 6º de dicha Ley establece lo siguiente:

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

La concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden sólo podrá declararse para cada supuesto concreto:

a) Mediante una ley.

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

(...)

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

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

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

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

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

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

“En cuanto a las ZPE clasificadas en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves, del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, se desprende que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de la ZPE o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a esta ZPE, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en dicha zona, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ésta. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en la ZPE, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad de la ZPE en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

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

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

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

Habida cuenta del tenor de dichos dictámenes periciales y a falta de pruebas en sentido contrario, es preciso señalar que, en el momento de la adopción de la decisión

de 14 de mayo de 1999, las autoridades austriacas carecían de fundamento para considerar que el proyecto de ampliación del campo de golf controvertido en el caso de autos, acompañado de las medidas previstas en dicha decisión, no podía perturbar de manera apreciable a la población de guiones de codornices existente en la ZPE del Wörschacher Moos y que no afectaría a la integridad de dicha zona".

La sentencia no deja lugar a dudas y pone en evidencia los paralelismos existentes con el supuesto que ahora estudiamos. Por esta razón, no se puede dejar de aludir a otros supuestos similares al que es objeto de este Dictamen y que ya han suscitado el inicio de un procedimiento por incumplimiento contra España. Por cierto, los procedimientos que señalaremos, igual que el de Torrelodones, ambos fueron objeto de atención por el informe de los parlamentarios europeos Marcin Libicki y Michael Cashman, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007. Es decir, figurar en el informe es un indicio para que la Comisión abra un procedimiento por incumplimiento. Nos referimos al proyecto turístico proyectado en el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería) y al proyecto de desarrollo urbanístico de Las Atalayas (Peñíscola, Castellón), ambos en espacios de la Red Natura 2000.

4. ¿SE HA SOMETIDO EL PLAN, A UNA ADECUADA EVALUACIÓN DE SUS REPERCUSIONES EN EL LUGAR DE IMPORTANCIA COMUNITARIA LUGAR, TENIENDO EN CUENTA LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN DE DICHO LUGAR?

El artículo 6 apartado 3 de la Directiva Hábitats establece que *“cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar”*. El objetivo de las siguientes páginas es contrastar si se ha realizado dicha evaluación.

El Estudio de Incidencia Ambiental relativo al Avance de la Revisión y Adaptación de las NNS en el Área Homogénea Norte presentado por el Ayuntamiento contiene importantes deficiencias, contradicciones y afirmaciones erróneas, todo ello siempre tendente a justificar las actuaciones que se proponen. Resulta notoria la escasa valoración patrimonial que se da a la zona. Se habla en el mismo de *“la baja o nula rentabilidad del aprovechamiento”, “importante estado de abandono”, “riesgo de incendio elevado”, “fauna de índole generalista a causa del alto nivel de fragmentación y antropización del sector”*. Se reconoce, por otro lado, que existen zonas de alta densidad de arbolado, indicando que *“se trata en definitiva de áreas con masas arbóreas a proteger que por su posición específica en relación con las áreas residenciales se considera presentan más un carácter local que general”*. Así, como resultado de lo especificado en el punto 4.5. (*Descripción de la ordenación de la propuesta*) de la memoria, subapartado 4.5.1. (*Estructura general: redes públicas*) en el punto referido a la *red de zonas verdes y espacios libres*, se indica *“la especial necesidad de proteger la naturaleza en su estado actual”*. Para ello proponen como medida de protección marcar sobre el mapa las manchas de mayor densidad de arbolado y preservar sólo éstas en su estado actual.

Todo ello indica un claro menosprecio al valor real de la zona. Las medidas de protección compensatorias que se proponen son minimalistas (en el sentido de que sólo parecen perseguir el cumplimiento de unos mínimos) y dan la sensación, más bien, de pretender reducir en la medida de lo posible las compensaciones a las que se verían obligados por las leyes del arbolado de la Comunidad de Madrid. No es admisible

contemplar la naturaleza como pequeños pedacitos o elementos aislados, pues todos los componentes singulares y procesos interaccionan entre sí y de esta forma cumplen con su papel ecológico en el medio. Los elementos aislados, por sí solos, pierden su funcionalidad y únicamente tendrán un carácter testimonial y ornamental. La actual Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad recalca el "enfoque de ecosistema" (o ecosistémico) que debe aplicarse en la conservación de la naturaleza, pues los ecosistemas funcionan como unidades completas y requieren ser manejados como tales y no por partes.

Sorprende, en definitiva, que tras haberse señalado en la memoria "el alto nivel de fragmentación y antropización del sector", se proponga como única medida de protección del encinar de la zona la fragmentación del mismo llevada a su máximo extremo: unas manchas del arbolado autóctono insertas en mitad de un campo de golf. Esto es inadmisibile desde el punto de vista de la protección de la biodiversidad.

Sin embargo, el valor ambiental del conjunto del Área Homogénea Norte de Torrelozón queda fuera de toda duda, como testifican los informes ambientales que han realizado diversos investigadores del CSIC, del Colegio de Biólogos o el realizado por profesores de la Universidad de Alcalá de Henares sobre la importancia de la zona como corredor ecológico. Dicho valor ambiental lo resumimos en los siguientes puntos:

- 1) Se trata de un encinar-enebral, con todas sus etapas de vegetación asociadas, en buen estado de conservación y con un elevado valor patrimonial y biológico, tanto en su conjunto, como por algunos de los elementos singulares que contiene (numerosas especies de los catálogos español y regional de especies amenazadas, así como hábitats de interés comunitario). Existen también en la zona un grupo de alcornoques y quejigos.
- 2) Desempeña un papel fundamental como único corredor biológico entre los espacios protegidos entre los que está enclavado (Parques Regionales de La Cuenca Alta del Manzanares y del Curso Medio del Río Guadarrama y el Monte de El Pardo).
- 3) Tiene una gran importancia como zona de amortiguamiento del impacto humano para los espacios protegidos mencionados entre los cuales se encuentra.

A continuación se mencionan algunos puntos concretos del Estudio de Incidencia Ambiental presentado por el Ayuntamiento que consideramos deficientes:

4.1. Estudio de la vegetación

Este apartado se limita a mencionar una serie de unidades de vegetación presentes en la zona (encinares, riberas y zonas húmedas, enebrales y pastizales terófitos y mesófilos) de forma muy general y claramente insuficiente. Sólo se mencionan en todo el apartado una docena de especies vegetales y da la sensación de que el estudio está basado sólo en las cartografías ya existentes sobre la vegetación y en el análisis de fotografías aéreas.

Reconoce el informe que *"son precisamente los encinares-enebrales la formación vegetal mejor representada. En todos los casos constituyen comunidades dominadas por una masa vegetal de carácter arborescente o arbóreo"*. Cabe recordar que en el capítulo 3 del Plan Rector de Uso y gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (epígrafe 3.1.2.1.) se consideran los encinares como una *"formación vegetal-cultural de especial importancia, haciendo hincapié en las dehesas asociadas al encinar carpetano"*. El informe se apoya en que no existe en la zona esta última morfología de dehesas, para restar importancia a los encinares de la misma (los cuales mantienen su estado natural, conservando el sotobosque arbustivo) en una interpretación muy tendenciosa de lo que dice PRUG. Que este último destaque los encinares adehesados, no significa que reste importancia al encinar natural, el cual considera explícitamente como *"formación vegetal-cultural de especial importancia"*.

Al referirse a la vegetación de la zona se dice también en el informe que:

"... A lo anterior se une su exclusión de cualquier figura que implique protección legal de la cubierta vegetal, no pertenece a la categoría de Monte Preservado ni está incluido en el Catálogo de Hábitats Prioritarios del Anexo I de la Directiva 92/43/CEE".

Lo anterior es falso, pues en el AHN están presentes los Hábitats Prioritarios de la Directiva 92/43/CEE "Bosques esclerófitos de *Quercus ilex* (32.11)" y "Zonas subestépicas de gramíneas y anuales (*Thero-Brachypodietea*)" (34.5). Asimismo, está representado también en la zona el hábitat de interés comunitario "Prados ibéricos silíceos de *Festuca indigesta*" (36.36).

Asimismo, en el apartado 3.1.10. referido a las zonas verdes y espacios libres se dice que:

"En el ámbito del AHN no aparecen ejemplares recogidos en el Decreto 18/1992, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo Regional de Fauna y Flora Silvestre y se crea la categoría de Árboles Singulares".

Esto nuevamente es falso. Efectivamente, no existen árboles en la categoría de Singulares, pero sí figuran cuatro especies de la zona en dicho catálogo: el alcornoque (*Quercus suber*), el saúco (*Sambucus nigra*), el madroño (*Arbutus unedo*) y el piruétano (*Pyrus bourgeana*), las tres primeras con la categoría de Interés Especial y la última en la categoría de Sensible a la Alteración de su Hábitat. Por otro lado, existen numerosas especies de la fauna catalogadas, como muchos de los anfibios y reptiles presentes en la zona.

Por otro lado, se comenta en la memoria de incidencia ambiental que *“la morfología actual de los encinares-enebrales de la zona corresponde a un carrascal ahuecado con un denso estrato arbustivo de jara pringosa”*. Pues bien, esta etapa de sustitución del encinar (carrascal con un denso estrato arbustivo de jara pringosa) se concentra en el cuadrante suroccidental del ámbito, en las proximidades de la carretera N-VI, no suponiendo en su conjunto más del 20% de la superficie del AHN. Por el contrario, los encinares en buen estado de conservación (Hábitat de Interés Prioritario de la Directiva Hábitat) se extienden por una superficie que supera el 50% de la zona.

Por lo demás, como ya se ha dicho, la descripción de la vegetación contenida en el informe ambiental es muy deficiente y pobre. Sorprende que mientras se dice en la metodología que se identificarán los ejemplares arbóreos de interés, en los resultados del informe se omite mención alguna a los elementos arbóreos más conspicuos y de porte monumental del área objeto de estudio, como son el notorio grupo de alcornoques y quejigos situados en una vaguada próxima a la urbanización Bella Vista. Eso sí, en la memoria se señala que:

“No obstante, debe destacarse la presencia de áreas en las que las formaciones arbóreas presentan un alto interés ... El interés de estas áreas establece la necesidad de su preservación en el estado actual ... Del mismo modo, en el AHN existen áreas, que, sin llegar a estar constituidas por formaciones arbóreas del alto interés, constituyen masas que exigen la adopción de medidas, y en cualquier caso la adopción de usos no agresivos con el medio, y que requerirá de la adopción de medidas que persigan compatibilizar los usos propuestos con la vegetación existente”

Obviamente, la instalación del monocultivo herbáceo que supondría el campo de golf, con algunas masas arbóreas intercaladas, no es la forma más adecuada de *“compatibilizar los usos propuestos con la vegetación existente”*. Además, entre las medidas propuestas a

considerar en el diseño del equipamiento público para uso deportivo extensivo al aire libre, se señalan entre otras, la siguiente:

"No se introducirán especies exóticas ajenas a la serie de vegetación existente en el AHN".

Esto es muy contradictorio con la propuesta de implantar un campo de golf, que supone la introducción de un monocultivo de una especie herbácea ajena a la serie de vegetación de la zona.

4.2. Valoración de la capacidad de acogida

En el Estudio de Incidencia Ambiental se define la potencialidad de acogida como la potencialidad que posee el medio para que pueda desarrollarse la actividad propuesta. Se divide así el ámbito de estudio en zonas de capacidad de acogida alta, media y baja (véase la figura 17 en la página 101).

Resulta curioso que se señala el ámbito norte del AHN como el que presenta mayor porcentaje de superficie ocupada por zonas calificadas de "capacidad de acogida baja" (aproximadamente el 50%) y, sin embargo, es en esta zona donde se planifica el desarrollo residencial. Por otro lado, sorprende que dentro de esta zona norte se califica al sector 13 (figura 17 en la página 101) como de "capacidad de acogida media", cuando se trata del sector de encinar más denso y mejor conservado de toda el AHN.

4.3. Estudio de la fauna

Este estudio parece basado exclusivamente en una recopilación bibliográfica. En sus conclusiones se dice que:

"La fauna catalogada, con especial atención a la avifauna, es de índole generalista, a causa del alto nivel de fragmentación y antropización del sector. Estos factores impiden el trasiego de grandes rapaces o carroñeras que tienen, en la zona A1 del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (básicamente en la sierra de Hoyo de Manzanares) colindante con el extremo septentrional del ámbito, sus áreas de campeo e inclusive nidificación".

Nuevamente esta valoración es notoriamente peyorativa y sesgada, pues hace más hincapié en las ausencias que en las presencias. No se destaca, sin embargo, la existencia de numerosas especies (al menos 27 según el estudio elaborado por el CSIC) recogidas en

los Catálogos Regional o Español de Especies Amenazadas, a pesar de que muchas de ellas se mencionan en la lista faunística que incluye la memoria ambiental.

Por otro lado. En el apartado dedicado a la incidencia sobre la fauna se señala que:

“Se considera que, debido al alto grado de antropización del entorno y al mantenimiento de una importante superficie arbolada en su estado actual, la afección sobre la fauna es ligera y perfectamente compatible con el desarrollo propuesto en el AHN”.

Nuestra opinión es la contraria. La rica fauna de micromamíferos, anfibios y reptiles presente en la zona se verá muy seriamente afectada de llevarse a cabo el proyecto que se describe en el avance, sobre todo en la fase de desarrollo del mismo. La mayor parte de las especies desaparecerían durante los desmontes y obras, con el tránsito de maquinaria pesada y una modificación total del suelo. Sólo en una fase muy posterior, unas pocas especies podrían recolonizar algunas de las manchas de vegetación que se pretenden conservar, pero en cualquier caso se produciría una fragmentación en grado máximo de sus poblaciones.

Por último, sorprende que en la introducción al estudio de la Fauna, se mencione entre los objetivos que se persiguen en el mismo (página 109):

“Estudiar la posible existencia de corredores biológicos que contacten diferentes zonas tanto dentro del término como fuera de él”.

A pesar de la importancia de este aspecto, no se vuelve a mencionar ni en los resultados del informe, ni en las conclusiones, ni en lo relativo a las medidas a tomar. Sencillamente, no se ha contemplado en el estudio, a pesar de figurar entre los objetivos.

4.4. Estudio hidrológico

Se señala en lo referente a esta parte del estudio que: *“No se proyectan captaciones de aguas públicas ni tampoco se prevé la reutilización de aguas depuradas”* (p. 54 de la memoria descriptiva), mientras que en otro lugar (punto 6 del Análisis Ambiental y de Sostenibilidad) se dice que: *“Se recogerá la conveniencia del riego de parques y jardines mediante aguas recicladas y la obligatoriedad de su uso en el caso de instalaciones recreativas o deportivas con altos requerimientos hídricos”.*

Por tanto, la memoria contiene en este punto otra notoria contradicción. Si no se prevé la reutilización de aguas depuradas, ¿cómo se regará con aguas recicladas el campo de golf?.

4.5. Análisis de las afecciones ambientales

Tal y como se reconoce en el punto 7.1.1.1. del Estudio de Incidencia Ambiental presentado por el Ayto. (página 155), el planeamiento propuesto supondría "*movimientos de tierras necesarios para la ejecución de los proyectos de urbanización y de los diferentes equipamientos previstos*". Los volúmenes de dichos movimientos no se definen en la memoria, "*al no encontrarse definidas las rasantes de la urbanización*", según se reconoce en este mismo punto. Asimismo, se señala que "*este movimiento de tierras supone un riesgo de erosión potencial en las áreas removidas que quedarán desprovistas de vegetación*".

Indudablemente, estos movimientos de tierra y desmontes serán muy importantes y supondrán un enorme impacto, que se traduciría en la desaparición del ecosistema existente. Aunque pretenden conservarse algunas porciones del mismo, estas pequeñas parcelas resultantes sufrirán, sin duda, una importante degradación (si no destrucción total) con motivo de las obras, primero, y, posteriormente, por el efecto de borde que ejercerán las urbanizaciones y equipamientos previstos.

En la parte norte del AHN (que abarca unas 42 Has) se pretende concentrar el área residencial, con unas 1.500 viviendas. Justo es en esta zona donde se ubican las mayores densidades de encinar en muy buen estado de conservación, que cubre en torno al 60% del ámbito. Este elevado número de viviendas con sus infraestructuras anejas, que se unen a las ya existentes en las proximidades (por ejemplo, la urbanización Las Rozuelas) supondría la práctica desaparición del encinar allí presente. Las parcelas que pretenden conservarse en su estado actual quedarían inmersas dentro de las zonas residenciales a nivel testimonial y sufrirán un fuerte impacto, tanto en la fase de obras, como en la posterior. El efecto de degradación que se produce en las zonas de borde de una masa boscosa se multiplica al fraccionarse ésta y con la disminución del tamaño de los fragmentos.

Por otro lado, la parte sur del ámbito (que comprende unas 88 Has) proyecta dedicarse a lo que en la memoria del ayuntamiento se denomina "*instalación municipal de carácter*

público para la práctica del deporte al aire libre”, “*equipamiento público para su uso deportivo extensivo al aire libre*” o términos similares, pero que en la propaganda institucional se equivale a un campo de golf. Quizás ello se omite en la memoria por señalarse en el informe de incidencia ambiental la necesidad de limitar en la medida de lo posible el uso de césped, lo cual es totalmente contradictorio con un campo de golf.

Por último, el conjunto de la actuación propuesta, que supondría la fragmentación, en su máxima expresión, del encinar presente en la zona y la modificación y destrucción de hábitats, ocasionará, asimismo, la pérdida de efectivos poblacionales de muchas especies, fragmentación de sus poblaciones y desaparición de otras tantas especies a escala local. En definitiva, la actuación propuesta supondría una pérdida muy notable de la biodiversidad de la zona.

Por todo lo anterior, la reclasificación que propone el ayuntamiento de Torrelodones, no se justifica por razones medioambientales, sino por otras, que no se analizan aquí. Por el contrario, el proyecto que se presenta resultaría altamente impactante y agresivo con el medio. Entre los impactos negativos para la conservación de los recursos naturales que se derivan de la actuación prevista por el ayuntamiento destacamos los siguientes:

- Transformación de los usos del suelo.
- Transformación de la cubierta vegetal.
- Sobreexplotación de recursos (en este caso: agua)
- Implantación, en buena parte de la zona, de una especie de gramínea ajena a ese medio y con unos requerimientos hídricos y edáficos diferentes a los naturales del lugar.
- El mantenimiento de dicha especie como dominante en un lugar que no le corresponde requiere de la alteración del suelo y del uso de pesticidas y plaguicidas, productos que acaban incorporándose a los ciclos del agua y del suelo.
- Desaparición de especies a escala local, pérdida de efectivos poblacionales de muchas de ellas, fragmentación de las poblaciones y, en definitiva, pérdida de biodiversidad.
- Fragmentación, en su máxima expresión, del ecosistema de encinar presente en la zona y modificación y destrucción de hábitats.

De todo lo anterior se concluye que el valor intrínseco de este espacio no se tiene en cuenta en la actuación que se propone, la cual se apoya exclusivamente en criterios cuantificables expresados en términos de rentabilidad económica, mientras que se menosprecian los valores ambientales.

5. ¿EXISTEN RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN, INCLUIDAS RAZONES DE ÍNDOLE SOCIAL O ECONÓMICA?

El artículo 6, apartado 4 de la Directiva Hábitats establece:

“Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado”

El AHN está integrada dentro del Lugar de Interés Comunitario Cuenca del río Manzanares (ES 3110004) de la RED NATURA 2000 (Directiva 92/43/CEE). Los límites del LIC fueron propuestos por la Comunidad de Madrid a la Unión Europea tras realizar un análisis profundo de los hábitats de la región y establecer aquellos que debían ser protegidos, de acuerdo a la *Directiva Hábitats*. El AHN está formada en su mayor parte por un encinar, que es uno de los “Hábitats de Interés Especial” recogidos dentro de la Red Natura 2000.

El LIC del que forma parte el AHN se trata de un Espacio Natural Protegido, el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, que fue declarado para conservar los valores ambientales del corredor que une el Monte de El Pardo con las cumbres de la Cuerda Larga (Sierra del Guadarrama). La zona del AHN fue incluida dentro de los límites del Parque no por casualidad, sino precisamente por el valor ambiental de sus terrenos y porque forman parte del citado corredor.

Si bien es cierto que el régimen protector de los LICs tiene excepciones. El art. 6 de la Directiva 92/43 establece las excepciones al régimen protector, las cuales deben justificarse por “razones imperiosas de primer orden de índole social y económico” aún siendo la evaluación ambiental del proyecto o plan negativa. En el punto 5º del citado artículo se especifica lo siguiente:

“En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, otras razones imperiosas de

interés público de primer orden. En este último caso, a través del cauce correspondiente, habrá que consultar previamente a la Comisión Europea”.

El objetivo de las siguientes páginas es contrastar si las razones que se aportan para justificar el Avance de la Modificación de las Normas Subsidiarias en el Área Homogénea Norte de Torrelodones son de “imperioso interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica”. Para ello se recogen algunas de las conclusiones del estudio dirigido por el Catedrático de Análisis Geográfico Regional Rafael Mata Olmo de la Universidad Autónoma de Madrid y realizado por su equipo de colaboradores de varios centros de investigación de la Comunidad de Madrid ya remitido a la Comisión.

Dicho estudio analiza los argumentos aportados para justificar la modificación del planeamiento municipal en el Área Homogénea Norte de Torrelodones. Para ello se analizó la “Memoria descriptiva y justificativa de la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torrelodones en el Área Homogénea Norte (Madrid)” (en adelante Memoria de la revisión), aprobada por el Ayuntamiento de Torrelodones en 2005 y en 2007 y actualmente sujeta al proceso de evaluación ambiental por parte de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

5.1. Los argumentos que justifican la revisión de las normas en el Área Homogénea Norte

La “Memoria de la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torrelodones en el Área Homogénea Norte (Madrid)” fundamenta la propuesta de modificar la clasificación del suelo del AHN en tres argumentos.

- Falta de capacidad del Ayuntamiento para dar respuesta a la creación de nuevos hogares en el seno de su comunidad poblacional.
- Agotamiento de la capacidad de crecimiento residencial y demográfico previsto en las Normas Subsidiarias de 1997.
- Conveniencia de la modificación de las Normas Subsidiarias en el AHN desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro.

Se analiza a continuación cada uno de los argumentos con el objetivo de contrastar si se trata de razones de imperioso interés público.

5.2. Falta de capacidad del Ayuntamiento para dar respuesta a la creación de nuevos hogares en el seno de su comunidad poblacional

La primera conclusión que se extrae del análisis de la *Memoria de la Revisión* desde una perspectiva demográfica es la insuficiencia de los datos aportados para justificar las futuras necesidades de vivienda de la población de Torrelodones. En realidad, prácticamente las únicas referencias a la población y a su relación con la demanda residencial existentes en el documento del Avance se refieren al crecimiento vegetativo que se estima en "100 nuevos habitantes al año en los últimos 5 años" al tiempo que se incorpora una tabla con el número de habitantes de Torrelodones desde 1935 hasta 2004. Dichos datos y el análisis que de ellos se realiza es insuficiente para estimar, con una cierta solidez y rigor científico, las futuras necesidades de vivienda del término municipal.

A ello se añade una cierta confusión conceptual sobre las relaciones existentes entre las variables demográficas y la demanda de vivienda. Lógicamente, el crecimiento natural de la población no determina la demanda de vivienda a corto plazo. Por el contrario, la demanda de vivienda vinculada a parámetros demográficos está condicionada por el saldo final de de hogares que se produce en un determinado ámbito territorial.

Resulta, por tanto, sorprendente que la *Memoria de la revisión* no incorpore el más mínimo análisis de la dinámica de hogares en Torrelodones, dado que las supuestas necesidades de vivienda constituyen una de las claves que justifica una decisión de tanto calado como reclasificar un suelo no urbanizable especialmente protegido. Es también llamativa la referencia al crecimiento vegetativo, pues lógicamente los nacidos en los últimos años sólo serán parte de la demanda residencial dentro de 20 o 25 años, cuando alcancen la edad de emancipación. En realidad, el único componente del crecimiento vegetativo que incide en la demanda residencial es el número de fallecidos ya que pueden suponer la desaparición de hogares por extinción y consiguientemente hacen posible incorporar las viviendas que quedan vacías al mercado.

Retomando el análisis de la *Memoria de la revisión*, cabe apuntar que, a la ya reseñada ausencia de un estudio demográfico fundamentado sobre demanda de vivienda en Torrelodones, se añade un discutible punto de partida que no por repetido en los estudios municipales de necesidades de suelo debe ser aceptado como cierto. Nos referimos a considerar que la demanda residencial de un municipio inserto en un ámbito metropolitano está exclusivamente vinculada a la dinámica demográfica interna o endógena. Este error

impregna la totalidad de la *Memoria de la revisión* y es especialmente significativo en un municipio como Torrelodones cuya dinámica de crecimiento y modelo de desarrollo urbano muy poco tiene que ver con su dinámica demográfica endógena, y mucho con su posición en un mercado inmobiliario de ámbito metropolitano y cada vez más de escala regional e incluso supraregional. El análisis realizado ha constatado que el ritmo de construcción y venta de vivienda en Torrelodones no está vinculado en absoluto a la emancipación de los jóvenes y a la formación de nuevos hogares constituidos por residentes en el término municipal.

Los datos demográficos confirman también lo que cualquier observador podría concluir: los habitantes y hogares que se han establecido en Torrelodones no tienen su origen, más que en una mínima parte, en el mismo municipio. Así, de acuerdo con la explotación estadística del padrón de 2005, únicamente un 5% de la población de Torrelodones ha nacido en el mismo término municipal, mientras que el 95% tiene su origen en otros municipios. De acuerdo con los datos del Censo de 2001 sólo en 110 hogares de los 4.553 del municipio, la persona de referencia ha nacido en Torrelodones, lo cual reduce aún más la vinculación entre demanda endógena y mercado residencial local. Los datos anteriores y otros muchos que se podrían aportar en el mismo sentido, reflejan una realidad evidente: Torrelodones, como tantos otros municipios, acoge una demanda residencial que desborda en mucho a la población local.

Todo ello no implica negar la legítima capacidad, e incluso cabría decir que la obligación, del Ayuntamiento de Torrelodones de disponer en un futuro de suelo para la construcción de las viviendas necesarias para atender a la creación local de hogares o demanda endógena. Sin embargo, dicha capacidad está fundamentalmente vinculada a su posibilidad de construir viviendas específicamente dirigidas a los nuevos hogares (jóvenes, separaciones, etc) y no a la ampliación global de la oferta del suelo urbanizable. La clave será, por tanto, la disponibilidad del suelo público y destinar las superficies municipales existentes a la aplicación de políticas de viviendas para atender la demanda endógena.

5.3. Agotamiento de la capacidad del planeamiento vigente para acoger el desarrollo urbanístico y el crecimiento demográfico del municipio

La *Memoria para la revisión parcial y adaptación de las Normas Subsidiarias municipales de Torrelodones en el Área Homogénea Norte (Madrid)* parte, en su estimación de la capacidad del planeamiento en el año 2005, de los cálculos realizados en las Normas

Subsidiarias de 1997. Dichos cálculos se basan en el número máximo de viviendas que el planeamiento autoriza a construir en las Áreas de Planeamiento Diferenciado en Suelo Urbano (APDs), las Unidades de Ejecución en Suelo Urbano (UEs) y sectores en Suelo Urbanizable (Sectores, Área Homogénea Norte y Área Homogénea Sur).

De acuerdo con el Cuadro 6d de las Normas Subsidiarias de 1997 (Anexo1), Torreledones puede albergar un máximo de 8.948 viviendas y 23.010 habitantes, lo que supone un incremento de 417 viviendas y 1.010 habitantes respecto a lo previsto en las Normas Subsidiarias de 1986.

Cálculo del techo poblacional: dimensionamiento de la propuesta: N° de viviendas, densidades y parámetros de crecimiento

	Numero de viviendas existentes	Numero de viviendas total posible
Zonas de actuación directa	4.158	5.134
Zonas de actuación diferida	191	822
Áreas de Planeamiento Diferenciado	717	2.135
Suelo Urbanizable	0	857
TOTAL VIVIENDAS	5.066	8.948
TOTAL POBLACIÓN	10.200	23.010

Fuente: Cuadro 6D. Normas Subsidiarias 1997

El parque residencial de Torreledones era en 1997 de 5.066 viviendas, por lo que las normas permitían construir 3.465 nuevas viviendas, que albergarían 12.810 nuevos habitantes. Partiendo de estas referencias, la Memoria de la revisión realiza una sencilla estimación del grado de proximidad de Torreledones al techo poblacional y residencial fijado en 1997:

"Los datos anteriores de población y número de viviendas existentes o con licencia de construcción, traducidos a porcentajes de techo poblacional y de viviendas previstas en las Normas Subsidiarias (cuadro 6D), son los siguientes:

*Viviendas construidas y con licencia 87,78%
Habitantes 79,22%"*

Los redactores de la *Memoria de la revisión* utilizan los datos del padrón municipal de habitantes de 2004 para realizar la estimación, llegando a la conclusión de que se ha alcanzado el 79% de los 23.010 previstos. Se emplea, por tanto, la referencia demográfica más fiable en períodos intercensales. En el caso del cálculo de la capacidad residencial se establece que "el número de viviendas existentes o con licencia de construcción el dato

actual municipal asciende a 7.736 viviendas". Se supone que dicha cifra ha sido facilitada por el Ayuntamiento de Torrelodones, si bien no se cita expresamente la fuente.

¿Cuál es la capacidad real del planeamiento para acoger el crecimiento urbano de Torrelodones? Transcurridos más de diez años desde la aprobación de las Normas no resulta sencillo aclarar este interrogante. La dificultad se basa en primer lugar en que las Normas Subsidiarias de 1997 han sido modificadas al menos en 29 ocasiones, muchas de las cuales suponen un incremento en las previsiones de capacidades residenciales de los sectores afectados. Por otra parte, los siete años transcurridos desde el Censo de Población y Viviendas no permiten contar con un registro homogéneo del parque residencial y tampoco existe información pública sobre la dinámica urbanística del término municipal.

Contamos, sin embargo, con un reciente recuento del número de viviendas existentes en el término municipal. Se trata del documento "Cómputo del número de viviendas en el municipio a 31 de diciembre de 2007", redactado por los Servicios Técnicos municipales. El resultado del minucioso recuento contaba con 7.185 viviendas a comienzos del 2008. Se trata de una cifra sensiblemente inferior a la aportada por la Memoria de la revisión que establecía que en 2005 el parque residencial de Torrelodones era de 7.736 unidades. Por tanto, la primera conclusión que se puede extraer del contraste de las dos cifras es la ausencia de la imprescindible exactitud en las bases estadísticas en las que se apoya la Memoria de la Revisión. Como consecuencia de ello, el cálculo de la capacidad de crecimiento urbanístico de Torrelodones resulta también erróneo, ya dicha capacidad es fuertemente minusvalorada.

Capacidad del planeamiento municipal

Número de viviendas existentes en 1997 (a)	5.066
Número máximo de viviendas previsto en las normas de 1997 (a)	8.948
Número de viviendas a 31 de diciembre de 2007 (b)	7.185
Viviendas construidas 1997-2007	2.119
Capacidad del planeamiento para nuevas viviendas	1.763

Fuente: (a) Normas Subsidiarias de planeamiento municipal 1997

(b) Servicios técnicos municipales

¿Cuál es la capacidad real del planeamiento en la actualidad? El cálculo inicial es sencillo. Basta con detraer el número de viviendas ya construidas a las unidades posibles según las

Normas de 1997. De acuerdo con estos datos la capacidad de crecimiento del parque residencial es de 1.763 nuevas viviendas.

La realidad demográfica y urbanística del municipio desmiente, por tanto, la previsión de la Memoria de la revisión que establecía que "Torrelodones se acerca al agotamiento para 2007 y 2008 de la capacidad prevista en el planeamiento general vigente". De hecho, a 1 de enero de 2008 queda vacante un 65% del desarrollo residencial previsto en las Normas Subsidiarias de 1997, siendo posible construir 1.763 viviendas de las 3.465 autorizadas por el instrumento urbanístico vigente, y eso, tras diez años de aplicación de las Normas.

Por consiguiente, hay disponible un potencial significativo de crecimiento del parque residencial, pues las normas vigentes permiten incrementar el actual parque residencial de Torrelodones en más de un 24%. Ello pese al intensísimo ritmo de crecimiento urbanístico del municipio registrado en los últimos diez años, ritmo que ha ocupado una parte importante de las reservas de suelo urbanizable y de los potenciales incrementos de la capacidad residencial de los APDs y de las Unidades de Ejecución en suelo urbano.

Desde una perspectiva demográfica, las más de 1.700 nuevas viviendas que se podrían construir, tendrían capacidad de acoger un importante crecimiento de la población municipal. Dicha capacidad se situaría entre las 5.000 y las 6.000 personas, dependiendo del tamaño de hogar que se considere. Así, en caso de que la estimación se realice tomando el tamaño de hogar de 2001, el potencial de crecimiento demográfico sería de 6.011, mientras que si dicho cálculo se realiza con un tamaño de hogar más reducido y adaptado a su más reciente evolución, se situaría en el entorno de las 5.500 personas. Las nuevas viviendas permitirían, por tanto, un aumento de la población de Torrelodones de entre el 27% y el 29%, situando el número de habitantes por encima de las 25.000 personas.

De hecho existe un notable número de ámbitos de planeamiento pendientes de desarrollo y otros muchos en diferentes fases de tramitación, pero sin que hasta la fecha haya comenzado la construcción de viviendas. Por otra parte, algunas de las unidades de ejecución en suelo urbano y áreas de planeamiento remitido, si bien cuentan con la totalidad de los instrumentos de planeamiento aprobados, se encuentran en la actualidad en diferentes fases del proceso de urbanización y, por ello, con capacidad para cubrir la totalidad de su potencial residencial. Este es el caso de la UE 15 y del sector 10.

5.4. Conveniencia de la modificación de las normas en el AHN desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro

El tercero de los argumentos básicos de la *Memoria de la revisión* para justificar la necesidad de modificar el planeamiento es la "conveniencia de dicho cambio desde la óptica de la evolución global del municipio y el planteamiento de su futuro". Se trata de un argumento en extremo genérico, pues no se acompaña de elementos para determinar cuales son las razones de esa supuesta conveniencia, ni se aportan tampoco otras alternativas que permitan realizar un análisis comparativo.

Analizar desde una perspectiva objetiva y científica la conveniencia o inconveniencia de un determinado desarrollo urbano sólo puede hacerse contrastando el devenir urbanístico del municipio desde la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1997, junto con las propuestas de modificación de las mismas, con documentos y normas que fijan la "doctrina" y planteamientos generales sobre desarrollo urbano a escala nacional e internacional en el horizonte de la sostenibilidad. ¿Cuáles son las bases de un desarrollo urbano sostenible? Cabría hacer una reflexión teórica y práctica acerca de los requerimientos de un uso sostenible del territorio partiendo de las numerosas estrategias y documentos nacionales e internacionales citados. Consideramos sin embargo suficiente recordar los compromisos establecidos en la Carta de Aalborg + 10, ya que han sido recientemente suscritos unánimemente por el pleno del Ayuntamiento de Torrelodones.

¿Cumple la propuesta de *Modificación de las Normas en el AHN* lo establecido en la Carta de Aalborg? Responder a esta pregunta exige realizar un análisis de la reciente evolución urbanística y demográfica.

En los últimos diez o quince años todas las variables demográficas y relacionadas con el parque residencial han crecido a un ritmo intenso. Se aporta a continuación una síntesis del análisis de los principales indicadores poblacionales y relacionados con el parque de viviendas y el territorio.

- La población de Torrelodones prácticamente se ha duplicado entre 1996 y 2006.

De acuerdo con los datos del padrón municipal de habitantes, la población de Torrelodones se ha multiplicado por 1,9 entre 1996 y 2007, pasando de 10.743 a 20.452

habitantes el uno de enero de cada uno de los años. El promedio anual de incorporación de nueva población al municipio supera las 970 personas, si bien el ritmo no es homogéneo y refleja máximos de 1.700 nuevos habitantes entre 2002 y 2003 y las 404 del año 2005. El crecimiento de la población del municipio es resultado, prácticamente en su totalidad, de la llegada de nuevos habitantes no nacidos en el término, que suponen actualmente más del 95% de la población.

- El parque residencial de Torrelodones prácticamente se duplicó entre 1991 y 2001, y mantiene un intenso ritmo de crecimiento desde 2001 hasta la actualidad.

El intenso crecimiento de la población ha tenido lugar de forma paralela al aumento del parque residencial. En el último período intercensal (1991-2001) el parque residencial de Torrelodones prácticamente se duplicó entre 1991 y 2001 pues el número de viviendas pasó de 3.590 a 6.845. El ritmo de aumento del parque residencial no parece haberse ralentizado en los últimos años; si se toman como referencia los datos de aportados por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Torrelodones el número de viviendas ha pasado de las 5.066 existentes en el momento de la aprobación de las Normas Subsidiarias de 1997 a las ya citadas 7.185 diez años después, lo que supone un incremento del 40%.

- Urbanización de una gran superficie del término municipal

Otro de los indicadores que permite comprobar la intensidad del crecimiento del parque residencial de Torrelodones es la urbanización del territorio del término municipal. Se ha realizado un análisis de la evolución de los usos del suelo partiendo de la información oficial del Proyecto Corine Land Cover, del Instituto Geográfico Nacional (1990 y 2000) y de ortofotografía (2007). De su análisis se puede concluir que se ha producido una acelerada urbanización y artificialización del territorio de Torrelodones de forma que su superficie urbanizada ocupa ya más del 42% del término municipal, lo que significa más de 930 hectáreas. Otros estudios oficiales aún en curso han fijado en más de 1.100 hectáreas el suelo artificial de Torrelodones también en 2007, es decir, el 46% del término municipal. Por tanto, el avance del suelo urbanizado en poco más de 15 años ha implicado la artificialización de entre 250 y 350 hectáreas, es decir, en torno al 50% de lo existente en 1990, en un término municipal de 2.200 ha.

- La Revisión de las Normas en el AHN no se incorpora a un instrumento de planificación general del conjunto del municipio

Entre los principios básicos de cualquier documento en materia de desarrollo urbano sostenible aparece siempre la necesidad de incardinarlos en procesos de planificación de carácter integrado que recojan una visión común a largo plazo de la ciudad o el pueblo en cuestión. En este sentido, llama la atención que un cambio del calado del propuesto por la *Revisión de las Normas en el AHN* no sea resultado de un Plan General que, tal y como establece la ley 9/2001, "es el instrumento básico para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial". Desde la perspectiva de un desarrollo urbano sostenible, y desde la mera óptica de las buenas prácticas en planeamiento urbanístico, una propuesta del calado de la Revisión de las Normas en el AHN debería ser resultado de la redacción de un Plan General de ordenación de todo el municipio que definiera, tal y como establece la carta de Aalborg + 10, una visión común a largo plazo y asumir un papel estratégico en el diseño y planificación urbanas.

- La Revisión de las Normas en el AHN apuesta por mantener ritmos de crecimiento urbanístico no sostenibles a medio plazo

Una de las claves de un desarrollo territorial y urbano sostenible es asumir que el suelo y el territorio son recursos escasos y no renovables. La condición del suelo y el territorio como un recurso escaso y de carácter estratégico adquiere mayor relevancia si cabe en un espacio como el de Torrelodones, ya que su término municipal atesora especiales méritos de conservación desde la perspectiva ambiental y territorial. En este contexto, resultaría muy conveniente incorporar a la planificación y a la gestión urbanística municipal el manejo de los ritmos de crecimiento, una de las claves de un desarrollo territorial y urbano sostenible. Se trata de considerar que el territorio es un recurso escaso que ha de ser gestionado de forma inteligente, no dilapidando en pocos años todo su *stock* y asumiendo siempre el criterio de largo plazo en su planificación.

En los últimos diez años Torrelodones viene creciendo a un ritmo muy intenso que no por ser compartido con otros ámbitos de la Comunidad de Madrid y de España ha de ser considerado menos preocupante. De hecho, duplicar la población o incrementar en un 40% el parque residencial en un decenio deben ser considerados procesos excepcionales, que superan los ritmos deseables para cualquier territorio. Apostar por una estrategia que

permita mantener estos ritmos en un futuro supone someter de nuevo a la sociedad y al territorio a una presión muy superior a la deseable para la mejora de la calidad de vida y la conservación del medio ambiente.

- **La Revisión de las Normas en el AHN no ha sido realizada contando con los imprescindibles mecanismos de participación pública**

Cualquier documento relacionado con el desarrollo territorial y urbanístico sostenible incorpora la participación pública como uno de sus ejes, más aún en aquellos que afectan de modo importante al modelo territorial y al patrimonio ambiental de la colectividad.

La *Revisión de las Normas en el AHN* se encuentra actualmente en fase de avance y se presentó sin el preceptivo período de información pública, impidiendo la participación ciudadana en un tema de especial trascendencia ambiental y municipal. Con el pretexto de que es el mismo proyecto ya presentado con anterioridad, y pese al desistimiento formal por parte del Ayuntamiento que obliga a que cualquier nuevo acuerdo debe forzar a iniciar un nuevo procedimiento desde el principio, esto no se hace, sino que se obvian todos los aspectos de participación ciudadana. A ello se añaden otros elementos que alejan la tramitación del expediente urbanístico de los mínimos principios de participación pública. Muchos son los indicadores que permiten identificar la insuficiencia de los procesos de consulta y participación.

El nuevo proyecto sobre el AHN supone la ruptura del consenso político que en 2003 permitió que todos los partidos políticos presentes en el pleno aprobasen la clasificación de la zona como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido. Por el contrario, el Proyecto de Revisión Parcial se aprobó en 2006 y 2007 con los únicos votos favorables del Partido Popular, mientras que los grupos de la oposición presentes en el pleno en las dos legislaturas se han opuesto de forma contundente al Avance (Partidos Socialista Obrero Español, Izquierda Unida y Asociación de Vecinos Independientes de Torrelodones, en la primera legislatura, y Vecinos por Torrelodones, Partidos Socialista Obrero Español y Actúa en la segunda). También es destacable que las opciones políticas que presentaron en su programa electoral la necesidad de conservar la protección del AHN (Vecinos por Torrelodones, PSOE, Actúa e IU) obtuvieron 5.320 votos, frente a los 4.485 que recibió la única opción política que apoya el cambio de clasificación (Partido Popular).

Por otra parte, y de acuerdo con la información recabada en el tejido asociativo local, el único proceso de consulta realizado en relación con la Revisión Parcial de las Normas en el AHN ha consistido en la explicación del proyecto una vez redactado por parte de diferentes personas del equipo de gobierno municipal a determinados agentes sociales, pero sin que ello implique un proceso real de consulta, sino únicamente de información sobre el alcance de lo aprobado.

Finalmente, cabe apuntar también que la Revisión de las Normas haya sido enviada a la Comunidad de Madrid para iniciar el procedimiento de evaluación ambiental sin que el Ayuntamiento haya respondido a las alegaciones presentadas por los vecinos y agentes sociales.

5.5. Conclusiones

El análisis de las razones aportadas por Ayuntamiento para justificar la necesidad de modificar el planeamiento municipal en el Área Homogénea Norte no resisten un análisis científico pues ninguna de ellas es coherente con los datos recabados de fuentes municipales, como se ha podido constatar en páginas anteriores. Por tanto en ningún caso se puede considerar que la administración municipal tenga "razones imperiosas de interés público de primer orden" para justificar la alteración del Lugar de Importancia Comunitaria Cuenca del Manzanares.