



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Primera

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2016/0000584



Procedimiento Ordinario 69/2016

Demandante: COMUNIDAD DE PROPIETARIOS DE LA URBANIZACIÓN MONTE DE LAS ENCINAS DE BOADILLA DEL MONTE

PROCURADOR D./Dña. RAUL MARTINEZ OSTENERO

Demandado: COMUNIDAD DE MADRID

LETRADO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

AYUNTAMIENTO DE BOADILLA DEL MONTE

LETRADO D./Dña. JUAN ORTEGA CIRUGEDA, (Madrid)

SENTENCIA NUMERO 99/2017

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Ilustrísimos señores:

Presidente.

D. Juan Pedro Quintana Carretero

Magistrados:

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. Fausto Garrido González

D^a María Dolores Galindo Gil

D^a María Pilar García Ruiz

En la Villa de Madrid, a catorce de febrero de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 69/2016, interpuesto por la Comunidad de Propietarios de la Urbanización “Monte de las Encinas” en Boadilla del Monte, representada por el Procurador de los Tribunales don Raúl Martínez Ostenero y asistida por la

Letrada doña Beatriz del Peso Gilsanz, contra el Acuerdo de fecha 20 de octubre de 2015 del Consejero de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte. Habiendo sido parte la Comunidad de Madrid, representada por sus Servicios Jurídicos; y, el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, representado por el Letrado Consistorial don Juan Ortega Cirugeda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Comunidad de Propietarios de la Urbanización “Monte de las Encinas” en Boadilla del Monte se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado en esta Sala en fecha 15 de enero de 2016 contra el citado Acuerdo siendo admitido y, una vez formalizados los trámites legales preceptivos, fue emplazada para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideraron pertinentes, terminó suplicando la estimación del recurso y que se anulara y dejara sin efecto el PGOU de Boadilla del Monte:

a. por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, retrotrayéndose las actuaciones al momento de la aprobación inicial y sometiéndose a un nuevo trámite de información pública;

b. en lo relativo a la creación de una red pública general en suelo urbano consolidado, denominada Espacio de Transición, de cesión obligatoria y gratuita por los propietarios;

c. en lo relativo a la inclusión de las urbanizaciones “Monte de las Encinas” (UR-13) y “Norte Monte las Encinas” (UE-15) en el mismo área homogénea (Área Homogénea 14).

Y, que el Tribunal se pronuncia sobre:

a. la inclusión de los terrenos de la UR-13 en el Área Homogénea 13 “Pino Centinela”.

b. la supresión de la prohibición de llevar a cabo segregaciones de fincas resultantes de agrupaciones previas posteriores al año 2001 aplicable a las urbanizaciones históricas.

SEGUNDO.- La representación procesal de la Comunidad de Madrid y la del Ayuntamiento de Boadilla del Monte contestaron a la demanda mediante sendos escritos en los que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimaron aplicables, terminaron pidiendo la desestimación del presente recurso.

TERCERO.- No habiéndose recibido el pleito a prueba, se tuvo por reproducido el expediente administrativo y la documental aportada, tras el trámite de conclusiones con fecha 26 de enero de 2017 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Canabal Conejos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A través del presente recurso jurisdiccional la Comunidad de Propietarios de la Urbanización “Monte de las Encinas” en Boadilla del Monte impugna el Acuerdo de fecha 20 de octubre de 2015 del Consejero de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte.

La defensa de la parte recurrente impugna en esta jurisdicción contencioso-administrativa el mencionado Acuerdo en relación con la creación del Área Homogénea 14 “Monte Encinas” con infracción del artículo 37 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad de Madrid (en adelante LSCM), ya que engloba terrenos que carecen de la necesaria homogeneidad tipológica y funcional; y con la creación de una franja lineal colindante con la carretera M-516, denominada Espacio de Transición (ET) calificada como red pública general, de cesión obligatoria y gratuita por los propietarios del Área Homogénea 14 “Monte Encinas” y en base a los motivos que de manera sintética pasan a exponerse:

a.- Nulidad del PGOU por vulnerar el procedimiento legalmente establecido para su aprobación al haberse prescindido de un segundo trámite de información pública. Alega la infracción del artículo 57.c de la LSCM, en relación con el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento, ya que la franja denominada Espacio de Transición de cesión obligatoria y gratuita se ha creado “ex novo” en el PGOU aprobado provisionalmente sin que los propietarios afectados hayan tenido la oportunidad de alegar y sin una mínima motivación, desconociéndose las causas que pudieran, en su caso, justificar la creación de un espacio de cesión obligatoria y gratuita en un suelo urbano consolidado.

b.- La cesión obligatoria y gratuita del espacio de transición ha de reputarse ilegal. Aduce que vulnera los artículos 17 y 90-95 de la LSCM, al imponer a propietarios de suelo urbano consolidado la carga de ceder de forma obligatoria y gratuita suelos destinados a redes públicas

c.- Los terrenos incluidos en el Área Homogénea 14 no cumplen los criterios de homogeneidad exigidos legalmente. Señala que se crea el Área Homogénea 14 “Monte Encinas” en la que se integran las denominadas “UR-13, Polígono Monte de las Encinas” y “UE-15, Norte Monte las Encinas”, cuyos parámetros de ordenación son sustancialmente diferentes con infracción de los artículos 37.1 de la LSCM, 20.3 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, ya que la UR-13 y la UE-15 no se han urbanizado ni edificado con criterios homogéneos, ni muestran características tipológicas similares. Opone que la urbanización “El Monte de las Encinas” (UR-13) y la urbanización “Norte Monte de las Encinas” (UE-15) son urbanizaciones distintas que conforman “barrios” muy diferenciados, pues aunque el uso es el mismo, residencial en ambos casos, la Ordenanza es distinta, la superficie de las parcelas y la edificabilidad es radicalmente diferente, y la tipología edificatoria es igualmente dispar. Así, las parcelas de la UR-13 tienen grandes dimensiones acogiendo en ellas viviendas unifamiliares frente a las parcelas del UE-15 que son de dimensiones reducidas con predominio de edificación adosada y pareada.

d.- Inclusión de los terrenos del UR-13 en el Área Homogénea 13 “Pino Centinela”. Señala que el UR-13 y el UR-12 comparten un origen similar configurándose ambos como urbanizaciones históricas integradas por parcelas de grandes dimensiones en las que se han edificado viviendas unifamiliares. Es decir, las características tipológicas de ambos ámbitos son muy similares y difieren completamente de las del UE-15 en el que las parcelas son de dimensiones reducidas con predominio de edificación adosada y pareada. Es por ello que considera que los terrenos del UR-13 deberían de incluirse en el Área Homogénea 13 “Pino Centinela” conformada por los terrenos del UR-12 con los que guarda una similitud tipológica y de origen, aplicándosele por ello la misma ordenanza. Añade que no resulta conforme con el principio de igualdad que a urbanizaciones como son “Monte de las Encinas” -UR-13- y “Pino Centinela” -UE-15- con características tipológicas de facto idénticas y orígenes similares, se les apliquen ordenanzas radicalmente diferentes, con parámetros urbanísticos como son la parcela mínima, tipología edificatoria y coeficiente de edificabilidad muy diferentes.

e.- La condición especial aplicable a efectos de segregaciones a las urbanizaciones históricas no es ajustada a derecho ya que abocaría a las mismas a recibir un trato desigual respecto de las que no revisten de tal carácter sin ningún tipo de justificación que motive tal desigualdad. Indica que tal prohibición podría llegar a dejar inaplicable en algunos casos la parcela mínima de 2.000 m² prevista en la ordenanza RU-1 aplicable al Área Homogénea 14,

piénsese por ejemplo en un propietario de dos parcelas de 3.000 m² que quisiera agruparlas para posteriormente segregarlas en 3 parcelas de 2.000 m². Con tal previsión estaría impedido de llevar a cabo dicha operación, a pesar, de que la ordenanza le permita que sus parcelas tengan 2.000 m². A su juicio la mera calificación de “histórica” no justifica la excepción a la norma aplicable, esto es, la ordenanza RU-1 que prevé una parcela mínima de 2.000 m².

SEGUNDO.- El Ayuntamiento de Boadilla del Monte, tras reseñar los antecedentes históricos de la Urbanización “Monte de Las Encinas”, se opuso al recurso señalando que pese a las determinaciones de la ley del Suelo de 1956, vigente a la fecha de aprobación del Plan Parcial de la Urbanización nunca se cumplió en su totalidad la obligación legal de entregar al Ayuntamiento los terrenos de cesión obligatoria y gratuita lo que se incorpora en el Plan impugnado que se limita a modificar la denominación pasando a denominarse ESPACIO LIBRE DE TRANSICIÓN (RED PUBLICA GENERAL), mientras que en el plan del año 1966, se denominada ZONA VERDE Y DE EXPANSIÓN DE CARRETERAS, pero siempre manteniendo su carácter de dotación general o red pública general, en la denominación legal.

Opone que el recurrente califica las variaciones observadas entre la aprobación inicial y la provisional de “sustanciales“ y “que afectan a elementos estructurales del Plan“ pero que ninguno de estos cambios son reales y menos aun sustanciales o significativos como para exigir un nuevo trámite de información pública pues no lo son ni la supuesta creación de una franja lineal de cesión obligatoria y gratuita, ni la alteración de los datos de superficies y coeficientes del Área Homogénea 14 que refiere. Opone que la franja lineal colindante con la carretera M-516 denominada Espacio de Transición calificada como Red Pública General no se ha creado *ex novo* sino que ya existía en el expediente y en toda la documentación anterior, incluido el Avance de Plan General y que por un error material exclusivamente en el documento gráfico no formó parte de la documentación gráfica de la aprobación inicial, pero sin embargo sí figuraba en la Normativa del PGOU (concretamente en las “Condiciones particulares del Polígono AH 14 Monte de las Encinas” de mayor rango que la documentación gráfica, tal como se establece con carácter general en las normas de interpretación de los planes generales. Opone, igualmente, que las superficies de los parámetros de las áreas homogéneas se corrigen mínimamente en el documento de aprobación provisional respecto del aprobado inicialmente y se derivan únicamente de

algunos errores materiales detectados de medición o grafismo, en el documento inicial no afectando al modelo territorial ni a las determinaciones estructurantes del plan general ni siquiera mínimamente, por lo que en ningún caso pueden considerarse modificaciones sustanciales.

Opone que la obligación de ceder gratuitamente las parcelas incluidas en ese espacio definido ahora por el PGOU como "de transición", tiene su origen en el "Plan Parcial de la urbanización Monte de las Encinas en Boadilla del Monte", promovido por la "Urbanizadora el Monte", propietaria de la referida urbanización histórica, aprobado definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid de 21 de junio de 1967, indicando que ese Plan pretendía la ordenación y urbanización de la Finca a fin de crear en la misma, un núcleo residencial de viviendas unifamiliares, denominado "El Monte de las Encinas". Se incluía entre sus determinaciones, la cesión obligatoria y gratuita al municipio de una zona (ZONA 7) con destino a zona verde y de expansión de carretera lo que no llegó a cumplirse y que las sucesivas legislaciones han venido a recoger dicha obligación de cesión gratuita y obligatoria de los suelos con destino a dotaciones públicas, ya sean sistema o red local o general.

Opone que la delimitación del Área Homogénea AH-14 "Monte Encinas" debe señalarse que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 37.1 de la Ley 9/2001, ya que se trata de un recinto de suelo urbano sobre el que se han señalado las condiciones de la ordenación estructurante siguientes: criterios y condiciones básicas de ordenación; uso global; coeficiente de edificabilidad; coeficiente de ponderación u homogeneización; y, usos pormenorizados admisibles o posibles. Se opone a la inclusión de los terrenos de la antigua UR-13 "Monte Encinas" en la AH-13 "Pino Centinela" dado el carácter revisor de esta jurisdicción sin perjuicio de la coherencia de la establecida.

La Comunidad de Madrid se opuso a la demanda en base a la legalidad del plan aportado sobre la base de la doctrina e la función pública de la potestad urbanística. Opone que se está ante un nuevo Plan, tramitado con cumplimiento de la normativa e inclusión de todos los informes legalmente previstos, debidamente justificado y negando la sustancialidad de las modificaciones a las que alude la recurrente. Niega que no exista homogeneidad habida cuenta que toda la edificación es residencial unifamiliar en dos grados y no deja de ser homogénea porque parte de ella comprende suelo urbano no consolidado. Opone que las cesiones derivan del planeamiento anterior sin que en la ficha se hayan alterado la superficie de suelo destinado a redes generales.

TERCERO.- En relación con el primero de los motivos debe recordarse que el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, establece que "El Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública, de la audiencia a que se refiere el artículo anterior y de los informes emitidos, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones por los mismos plazos".

En igual sentido se pronuncia el artículo 57 c) de la LSCM al indicar que "A la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, el Pleno del Ayuntamiento resolverá sobre la procedencia de introducir en el documento las correcciones pertinentes. Si tales correcciones supusieran cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento volverá a ser sometido a los trámites de información pública y requerimiento de informes, tal como se regula en la letra anterior".

Como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de septiembre de 2013 (recurso 6557/2011) "La información pública en ese tipo de planeamiento no es un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos, máxime cuando se produce, como aquí sucede, la aprobación de un nuevo Plan General de Ordenación Urbana. Se vulnera, por ello, el derecho a la participación pública en el planeamiento urbanístico, que resulta del mencionado artículo 6.1 LRSV ---y que, obviamente ha de ser efectiva---, si se aprueba el instrumento de planeamiento sin el correspondiente trámite de información pública, y también cuando se han introducido, sin ese trámite, modificaciones sustanciales en el planeamiento aprobado.».

A este respecto, como señaló en su Sentencia de 9 de diciembre de 2008 (casación 7459/2004), "la obligación de garantizar la participación de los ciudadanos en la tramitación de los planes urbanísticos, reiterando la fase de información pública si fuera necesario, se deriva no sólo de lo dispuesto al efecto en dicho precepto reglamentario, y en la normativa urbanística autonómica aplicable, sino también en otras normas de Derecho estatal como son el artículo 105.a) de la Constitución y el artículo 6.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones , en los que se consagra, respectivamente, el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en general y en los procedimientos

de planeamiento y gestión urbanística en particular. Dicho principio se reproduce actualmente en los artículos 11.1 y 4.e) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el último de los cuales se insiste en que todos los ciudadanos tiene derecho a: "Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada (...)".

Como reconoce la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2015 (casación 3716/2012) para que resulte exigible la información pública se requiere, según nuestra doctrina: a) Que las modificaciones introducidas en la aprobación definitiva supongan una alteración del modelo de planeamiento elegido que lo hagan aparecer como distinto o diferente en tal grado que pueda estimarse como un nuevo planeamiento; b) Además, dicha expresión ha de ser interpretada restrictivamente por economía procedimental; c) Las modificaciones sustanciales tienen que ser acreditadas mediante la prueba pertinente; d) No bastan alteraciones puntuales, aunque éstas sean numerosas; y e) No se puede confundir la modificación esencial del planeamiento, de sus criterios básicos, con la trascendencia que las modificaciones introducidas tengan para los interesados.

Como indica la Sentencia de dicho Tribunal de 11 de septiembre de 2009 (casación 2873/2005) “el concepto de modificación "sustancial" es un concepto jurídico indeterminado, como viene declarando reiteradamente esta Sala, que ha de acotarse en cada supuesto concreto. Debiendo entender por variación sustancial del planeamiento "aquella que implica una modificación sustancial del modelo territorial concebido por el Plan. La modificación "sustancial" ha de contemplarse, desde la perspectiva que suministra examinar el Plan en su conjunto. Ello comporta, por regla general, que las modificaciones concretas y específicas del planeamiento, por muy importantes y "sustanciales" que resulten para los propietarios de los terrenos afectados, son irrelevantes desde la perspectiva del Plan, considerado en su conjunto " (STS 12 de febrero de 1996 recurso de casación nº 5736/1991)”.

Señala la recurrente que “a la vista del documento de PGOU aprobado provisionalmente resulta que se han producido importantes variaciones entre éste y el documento de PGOU aprobado inicialmente y sometido a información pública, las cuales se resumen a continuación: (i) creación de una franja lineal colindante con la carretera M-516,

denominada Espacio de Transición, de cesión obligatoria y gratuita por los propietarios de parcelas colindantes con dicha carretera y, que afecta, por tanto, a la propiedad de mis representados en tanto en cuanto algunas de las parcelas del Área Homogénea 14 “Monte Encinas” son colindantes con carretera M-516; y (ii) alteración de los datos de superficies y coeficientes del Área Homogénea 14 “Monte Encinas”.

A la vista de la doctrina referida y el contenido de las modificaciones apreciadas por la recurrente resulta evidente la falta de sustancialidad de las mismas para entender quebrada la norma en relación con la obligación reseñada en la misma y ello en función del carácter estrictamente sectorial de la discusión en relación con una determinación que tan solo afectaría a dichos titulares lo que aleja el debate del alcance del modelo territorial y, con ello, de la existencia de la infracción alegada.

CUARTO.- En el siguiente de los motivos se alega que la cesión obligatoria y gratuita del espacio de transición ha de reputarse ilegal al vulnerar los artículos 17 y 90-95 de la LSCM, dado que se impone a propietarios de suelo urbano consolidado la carga de ceder de forma obligatoria y gratuita suelos destinados a redes públicas.

Para un correcto análisis de este motivo de impugnación conviene dejar precisada la ficha de los suelos incluidos en el Área Homogénea 14 en al que se ha incluido la Urbanización “Monte Encinas”.

Según la ficha, se trata de una Urbanización histórica con una delimitación coincidente con la urbanización Monte Las Encinas y Norte Monte Las Encinas (antigua UE-15) con predominio de edificaciones residenciales en tipología unifamiliar extensiva. El Área comprende suelos urbanos consolidados y no consolidados, tiene una superficie de 300.235,00 m² de los cuales 23.720,50 m² se corresponden con redes locales, 19.710,43 m² con redes generales y 6.454,59 m² con redes supramunicipales.

En este polígono se aplicarán las nuevas ordenanzas residenciales y de otros usos, establecidas en el presente Plan General, con las particularidades que se establecen en las presentes condiciones. Se respetará la parcelación existente y por tanto el número de parcelas actuales, si bien se permitirá, de acuerdo con las condiciones de compensación establecidas en la ordenanza, segregaciones de parcelas, siempre y cuando se respete la parcela mínima de ordenanza (2.000 m²). La cesión de la zona verde del Plan Parcial aprobado se ha sustituido por el suelo situado entre la banda lineal de carretera y las parcelas nº 49 y 50. También queda regulado en las ordenanzas, la utilización excepcional de algunas viviendas

construidas como viviendas dobles, en función de su tamaño y sujetas a la regulación general de las Normas Urbanísticas. En las parcelas con superficies mayores de 3.500 m², se aplicarán como condiciones de aprovechamiento una ocupación máxima del 20% y una edificabilidad máxima del 0,20 m²/m².

Es cierto que, según sentencias del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/04), 26 de marzo de 2010 (recurso 1382/06), 21 de julio de 2011 (recurso 201/08), 15 de junio de 2012 (recurso 2130/09) y 14 de noviembre de 2016 (casación 3914/20159), el suelo consolidado por la urbanización no puede degradarse a suelo no consolidado por la realización de obras de transformación urbanística.

Así, la sentencia de 31 de mayo de 2011 analiza un supuesto en que con base en la Ley catalana 2/2002 se produce esa reclasificación. Considera la sentencia, que tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento pues los propietarios de los terrenos, cuya consideración como urbanos había sido hasta entonces indubitada según el planeamiento anterior, lo que permite suponer que ya en su día habían cumplido con los deberes necesarios para que el suelo alcanzase esa condición, quedarían nuevamente sujetos, por virtud del cambio de planeamiento, al régimen de deberes y cesiones previsto en el artículo 14 de la Ley 6/98 para los titulares de suelo urbano no consolidado. Y, la sentencia de 26 de marzo de 2010 dice que "no podemos considerar que cuándo los terrenos ya tienen la consideración de solar, porque se hicieron las cesiones correspondientes y se costeó la urbanización, el suelo urbano pueda ser considerado no consolidado. La solución contraria determinaría que el proceso de urbanización nunca se entendería cerrado ni concluido, estaríamos ante una situación de permanente interinidad, en la que periódicamente, y sin duda para mejorar y adaptar las ciudades a las nuevas demandas y circunstancias cambiantes, se precisarían de reformas o mejoras integrales que someterían a los propietarios, una y otra vez sin atisbar el final, a una sucesión de deberes ya cumplidos pero nuevamente reproducidos al ritmo que marquen este tipo de reformas. Cuanto acabamos de señalar no significa, obviamente, que tales operaciones integrales no puedan ser realizadas, que pueden y deben acometerse cuando así lo demande el interés público, significa sólo que concurren los límites expuestos a una aplicación sucesiva e interminable de los deberes establecidos en el artículo 14.2 de la Ley 6/1998".

En el caso de autos, pese a los denodados esfuerzos dialécticos del Ayuntamiento, la cuestión no pasa por la correlación temporal normativa en relación con la obligación de ceder sino en si dicha obligación fue o no llevada a cabo en su momento.

La Urbanización Monte de la Encinas, tiene su origen en el “Plan Parcial de la urbanización Monte de las Encinas en Boadilla del Monte”, promovido por la "Urbanizadora el Monte", propietaria de la referida urbanización histórica, aprobado definitivamente por Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid de 21 de junio de 1966. Se incluía entre sus determinaciones, la cesión obligatoria y gratuita al municipio de una zona (ZONA 7) con destino a zona verde y de expansión de carretera. Para el Ayuntamiento esa superficie se corresponde con la incorporada en el PGOU impugnado como Espacio Libre de Transición lo que es negado por la recurrente expresando que en el año 1969 se aprobó el proyecto de parcelación en el que se consignaron y efectuaron las cesiones de las zonas correspondientes a viales, calles, aparcamientos y zonas verdes interiores y la zona verde cedida discurría por lo que ahora se denomina Zona 7.

Lo que aporta la recurrente con su escrito de conclusiones es una escritura pública de cesión gratuita unilateral otorgada por la Comunidad de propietarios de la urbanización en fecha 21 de julio de 1999 en la que consta al cesión de la parcela 53 destinada a vía de penetración, plaza circular, calles, aparcamientos y zonas verdes interiores, así como las instalaciones o acometidas generales; la parcela 51 correspondiente al terreno comprendido entre el antiguo camino-carretera de Majadahonda a Boadilla del Monte y la valla actual que delimita la urbanización del Monte de las Encinas, a lo largo de dicha carretera con una superficie total de 10.600 m²; la parcela 52, zona verde, correspondiente al terreno comprendido entre el antiguo camino-carretera de Majadahonda a Boadilla del Monte y la valla actual que delimita la urbanización del Monte de las Encinas, a lo largo de dicha carretera con una superficie total de 16.000 m².

Con la demanda aportó la ficha-resumen de ordenación y gestión de la UR-13 del Plan de 2001, declarado nulo, correspondiente al Polígono “Monte las Encinas” en la que consta que el suelo se clasificaba como urbano consolidado finalista. Su superficie total era de 270.422 m² de los cuales 21.589 m² eran de red viaria, 4.493 m² de áreas ajardinadas, 10.683 m² de deportivo especial y 1.279 m² de servicios e infraestructuras. No se fijaban cesiones de suelo y en las condiciones particulares se establecía que “a efectos de gestión, se formalizará la cesión de la zona verde del Plan Parcial aprobado, permitiéndose una

compensación de suelo sustituyéndose entre la banda lineal de carretera y por las parcelas nº 44 y 50 que se graffian como verde público en el Plano de Calificación”.

La Memoria del Plan Parcial y el proyecto de parcelación fueron aportados por el Ayuntamiento con el escrito de contestación a la demanda. De los mismos se extraen los siguientes datos: afecta a una superficie de 273.731 m²; el uso se clasifica por zonas correspondiendo la Zona 7 a zona verde y de expansión de la carretera.

En el régimen de la Ley del Suelo de 1956 se concebía el sistema de cooperación como preferente para el caso de sectores de nueva urbanización, debiendo notarse que las parcelaciones exigían la existencia de plan parcial (ver art. 79.1 de la Ley del Suelo de 1956). Igualmente, es de significar que la cesión de terrenos destinados viales, a parques y jardines públicos tenía un límite máximo igual a la décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca. En efecto, el artículo 67.3, a) de la Ley del Suelo de 1956 señalaba que los propietarios de terrenos de suelo urbano deberán: ceder los terrenos viales y de parques y jardines y costear la urbanización del modo y en la proporción a que se refiere el artículo 114. Este artículo 114 reenviaba a la regulación establecida para cada sistema de ejecución de los planes, señalando a tal fin que los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fuesen objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecida al regular cada sistema de ejecución de los planes.

Tanto en el sistema de cooperación como en el de cesión de viales, que eran los preferentes en la Ley de 1956, los propietarios tenían obligación de ceder a la Administración la superficie vial y, además, determinadas superficies de terrenos destinados a espacios libres públicos (vid. art. 116 para la cooperación y 129 para la cesión de viales). El apartado 1 del artículo 116 de la Ley del Suelo de 1956, donde se regulaban las cesiones, establecía el régimen de cesiones para viales.

Es cierto que durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956, se planteó el problema de si la cesión obligatoria operaba ex lege por la aprobación definitiva del Plan Parcial o si era necesario un acto expreso de cesión, y se llegó a la conclusión de que, fuera de los supuestos de régimen especial de Madrid y Barcelona, la transmisión no operaba ex lege. Algún autor apuntó que lo ideal hubiera sido que tal cesión se efectuara por la mera aprobación del Plan. Sin embargo, esta solución, adoptada por la legislación de Madrid y

Barcelona para los planes de iniciativa particular, no podía colegirse fácilmente de la redacción de la Ley del Suelo de 1956.

Esta afirmación, sin embargo, debe ser matizada en los casos de propietario único, en los que no se requería de un procedimiento separado de reparto de cargas y beneficios a través de los cuatro sistemas de actuación entonces vigentes (compensación, cooperación, expropiación y cesión de viales).

En fin, como quiera que sea, lo incontestable es que se produjo la parcelación de los terrenos de la urbanización, con el resultado de fincas edificables siendo consecuencia lógica que el reconocimiento de la edificabilidad en las parcelas de resultado, implicaba la obligación de cesión gratuita de los terrenos destinados a viales y zonas verdes.

La forma de operar en estos casos de propietario único promotor del plan parcial, era requerir la formalización de la cesión. Lo que es evidente es que la obligación de cesión de las vías públicas y zonas verdes en parcelaciones conforme al régimen de la Ley de 1956, era mera consecuencia obligada de la aplicación de la regulación general de que la cesión de terrenos viales es una prestación generalizada de la Ley del Suelo, alcanzando, además, de a la apertura de las vías públicas, al ensanchamiento de calles ya abiertas, etc. (con limitaciones en orden al quantum, pero que aquí ni siquiera se invocan), con el propósito explícito de que la cesión constituya una real compensación de los beneficios, esto es, de las parcelas edificables resultantes.

Conforme a ello, teniendo en cuenta que la superficie era de 206.184 m² y el volumen previsto de 102.147 m³ el promotor estaba obligado a ceder el 10% lo que se cuantificó en su momento en 26.600 m² y que se corresponde, prácticamente, con los metros cuadrados fijados en la ficha del UR-13, 26.082 m².

El Área Homogénea 14 se constituye con la integración de las denominadas “UR-13, Polígono Monte de las Encinas” y “UE-15, Norte Monte las Encinas” teniendo esta última una superficie de 27.759 m² de los cuales 25.236 m² se corresponden con el uso residencial y 2.523 m² con la ZV-3, “Parque Lineal” que deben ser objeto de cesión. La suma de redes locales de ambas fichas suponen un total de 28.605 m². Si acudimos a la ficha del Área la superficie destinada a redes locales, espacios libres, infraestructura viaria y zonas verdes, asciende a 29.702,05 m². En suma, en las redes locales el incremento se deriva de la cesión recogida en la UR-15.

No obstante dónde sitúa la recurrente la cesión ilegal es en relación con la franja lineal colindante con la carretera M-516, denominada Espacio de Transición (ET), calificada como red pública general de 19.710,43 m².

A falta de una prueba pericial, una simple comparativa entre el Plan Parcial, la ficha de la UR-13 y la de la AH-14 se puede establecer que dicha red es creada ex novo y se carga al AH en contra de lo establecido en el punto 7.7.2 de la Memoria de ordenación que define las redes generales como aquellas al servicio de los residentes en el municipio prohibiendo su adscripción a un ámbito, Barrio o Área Homogénea concreta.

La Memoria del Plan General recoge el Suelo no Urbanizable de Especial Protección en su capítulo 8.3 y en su apartado b) aparecen aquellos suelos que obtienen dicha clasificación por mor del planeamiento general por no poderse encuadrar en legislaciones sectoriales específicas pero que cuentan con valores ambientales, afecciones o condiciones específicas que los hace inadecuados para el desarrollo urbano en las mismas condiciones que los suelos clasificados como urbanos o urbanizables.

Entre ellos se encuentran los “Espacios de transición” en los que encuadra a aquellos suelos “referidos a entornos próximos a vías de comunicación, espacios protegidos, municipios colindantes, etc” y que, en relación con esta Área, el Plan hurta de un suelo urbano consolidado, definido y ejecutado estableciendo una cesión que excede de la derivada de aquel Plan Parcial y en beneficio de todos los ciudadanos lo que determina que ese sistema general se costee por quien no está obligado lo que supone una quiebra del principio arriba aludido y, por ello, la estimación de este motivo.

QUINTO.- En el siguiente de los motivos se alega que los terrenos incluidos en el Área Homogénea 14 no cumplen los criterios de homogeneidad exigidos legalmente. Señala que se crea el Área Homogénea 14 “Monte Encinas” en la que se integran las denominadas “UR-13, Polígono Monte de las Encinas” y “UE-15, Norte Monte las Encinas”, cuyos parámetros de ordenación son sustancialmente diferentes con infracción de los artículos 37.1 de la LSCM, 20.3 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, ya que la UR-13 y la UE-15 no se han urbanizado ni edificado con criterios homogéneos, ni muestran características tipológicas similares

Conforme a la Ley Autonómica 9/2001 la totalidad del suelo urbano ha de ser dividido por el planeamiento general en áreas homogéneas, siendo cada una de ellas la pieza de referencia respecto a la cual se señalan las condiciones de la ordenación estructurante. Las

áreas homogéneas del suelo urbano deberán delimitarse atendiendo a criterios de homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal. Sobre estas divisiones de suelo se aplican las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada u Ordenanzas (véase el art. 37 de la Ley 9/2001). Y dentro de las áreas homogéneas se delimitan los ámbitos de actuación en suelo urbano no consolidado que procedan, pudiendo constituir todo el área homogénea un único ámbito (art. 37.1, inciso segundo). Tanto las áreas homogéneas como los ámbitos de actuación (también los sectores en que se divide el urbanizable) son delimitaciones de suelo respecto de los que se señalan las condiciones de la ordenación estructurante e igualmente espacios de referencia para el desarrollo de la ordenación pormenorizada (art. 37.3). Dentro de los ámbitos de actuación se delimitan las unidades de ejecución, cuya finalidad es llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada (ver art. 98.1) y la intensidad edificatoria (coeficiente de edificabilidad) que va a servir de base a la equidistribución se refiere, en primer lugar, al área homogénea y el coeficiente de edificabilidad de cada uno de los ámbitos de suelo urbano no consolidado ha de ser igual al coeficiente de edificabilidad del área homogénea en que se encuentre (vid art. 39).

Así las cosas, nada impide que un área homogénea comprenda varios ámbitos de actuación y que cada ámbito se haga coincidir con una unidad de ejecución. Además, deberán delimitarse atendiendo a criterios de homogeneidad tipológica y funcional en sí mismas y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal. Respetando tales criterios, se justificará que, en la medida de lo posible, cada área homogénea de suelo urbano coincida en la mayor parte de su extensión con barrios o unidades tradicionales de la ciudad consolidada, y que sus límites sean elementos estructurantes de la ordenación urbanística.

El Anexo III de la Memoria de ordenación se refiere a las áreas homogéneas en relación a sus parámetros básicos remitiéndose a los suelos urbanos ya establecidos como consolidados en el PG2001, correspondiente a los ámbitos denominados "UR", que engloba gran parte de los suelos de Boadilla del Monte: el casco antiguo y su ensanche, Las Eras, los polígonos y 4, el polígono B, Viñas Viejas, Prado del Espino, todas las urbanizaciones históricas y otros ámbitos singulares como el club Las Encinas, Polideportivo municipal Fundación Once y gasolineras M-513 y M-511 y en los que los parámetros aplicados son los derivados de las figuras de planeamiento y ejecución que en su día se aprobaron estas zonas y que el PG2001 recogió en sus determinaciones normativas particulares. También, en términos generales, expresa que se han delimitado como áreas homogéneas independientes la

mayoría de ámbitos de cierta entidad, ya que los mismos se han urbanizado y edificado en la mayoría de los casos con criterios homogéneos, respondiendo a la fecha en que fueron desarrollados; o, bien, se han agrupado varios ámbitos de desarrollo, allí donde se han apreciado características tipológicas similares; o, se han delimitado ámbitos que constituyen su propia área homogénea, considerando que su tipología, diferida en el tiempo, va a ser muy distinta de las de las tramas urbanas que las rodean.

Señala la recurrente que a las parcelas residenciales que integran el antiguo UR-13 se les aplica la ordenanza RU-1, con una parcela mínima de 2.000 m² y un coeficiente de edificabilidad de 0,25 m²/m², mientras que a las parcelas que integran la antigua UE-15 se le aplica la ordenanza RU-3, con una parcela mínima de 400 m², es decir, 5 veces menor que la prevista para las parcelas del UR-13, y con un coeficiente de edificabilidad de 0,46 m²/m², esto es, de casi el doble que el de las parcelas del UR-13, permitiéndose además en la UE-15 tipología residencial pareada frente a la aislada que se permite en la UR-13.

Frente a ello el Ayuntamiento opone que se cumple el criterio de homogeneidad tipológica, conformada por vivienda unifamiliar, perteneciente a la misma ordenanza “RU” (Residencial Unifamiliar) de tipo extensiva y se incluyen zonas con ordenanzas de zona verde, espacios de transición, servicios urbanos y equipamiento deportivo privado. Tiene razón el Ayuntamiento pues se cumple el criterio de delimitación atendiendo a criterios de homogeneidad funcional en sí misma y respecto al conjunto del núcleo urbano y el territorio municipal al estar insertada en la trama urbana de forma similar, “apoyado en la carretera M-516, por donde tiene su acceso y por medio de la cual se relaciona con el núcleo urbano. A nivel del territorio, todo el AH está incluido en el mismo espacio territorial, en concreto en el entorno del Monte de Los Fresnos, espacio de protección regional”. También se cumple la condición de que los límites del AH son elementos estructurantes de la ordenación urbanística, siendo dichos límites la citada carretera M-614 por el este, la urbanización Pino Centinela en una pequeña franja por el sur y la línea divisoria entre el suelo urbano y el suelo no urbanizable de protección por el resto de lindero. En suma, el motivo se desestima.

SÉXTO.- El siguiente de los motivos debe decaer directamente toda vez que el Plan General goza de la naturaleza de disposición general y por ello la pretensión que se suscita entra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 71.2 de la Ley de ésta Jurisdicción, en cuanto impide a los órganos jurisdiccionales determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen.

No obstante ello, debe significarse que no puede sostenerse la ilegalidad de la AH-14 por unir dos UR que no se han urbanizado ni edificado con criterios homogéneos, ni muestran características tipológicas similares y pretender la configuración de la AH en relación con la UR-12 con parámetros también distintos. De hecho el motivo se sustenta sobre la base de una posible vulneración del principio de igualdad ya que, según razona, los propietarios de parcelas residenciales de la UR-13 se encuentra en una posición de inferioridad de derechos respecto de los propietarios de terrenos situados en la urbanización Pino Centinela colindante por el Sur, en tanto que la Administración, de una forma totalmente arbitraria e injustificada ha decidido aplicarles ordenanzas diferentes con parámetros urbanísticos diferentes.

La sustentación del motivo hubiera exigido un análisis histórico del desarrollo normativo de las dos urbanizaciones habida cuenta que ambas están totalmente desarrolladas y de lo que adolece la demanda por lo que la Sala no puede determinar sin dicho estudio si la discrecionalidad del modelo se ha transformado en arbitrariedad a la hora de configurar las dos Áreas Homogéneas. El motivo se desestima.

SEPTIMO.- En relación con el último de los motivos alegados, el artículo 8.4.4 de las normas urbanísticas del PGOU impugnado establece unas condiciones de parcelación especiales aplicables únicamente a las denominadas por el Plan como urbanizaciones históricas.

En concreto se establece que “En las Urbanizaciones Históricas existentes se respetará la parcelación actual, con las condiciones para efectuar segregaciones que se indican a continuación, salvo que tengan por finalidad restituir la parcelación originaria del Plan Parcial primitivo. Tampoco se autorizarán segregaciones de fincas resultantes de agrupaciones previas posteriores al año 2001”.

En la Memoria se indica, respecto de estos suelos, que los parámetros aplicados son los derivados de las figuras de planeamiento y ejecución que en su día se aprobaron para estas zonas. El propio capítulo de las NNUU establece las ordenanzas particulares de algunos ámbitos concretos siendo lo que no prohíbe la norma la parcelación sino la segregación de agrupaciones ya producidas no las que se puedan producir desde la aprobación del Plan. No obstante el motivo adolece de la concreta singularización y comparación que haga suponer que las limitaciones de la parcelación pueda perjudicar o beneficiar a unos u otros propietarios ya que, según la propia norma y entre las diferentes

urbanizaciones, ni las tipologías de las edificaciones son iguales, ni las parcelas tienen el mismo mínimo y, además, no se tiene en cuenta que también se permite la creación de conjuntos integrados. El motivo se desestima.

OCTAVO.- Establece el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción que en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En el caso de autos no procede la condena en costas habida cuenta la estimación parcial de las pretensiones de la recurrente.

VISTOS.- los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Que ESTIMAMOS parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Propietarios de la Urbanización “Monte de las Encinas” en Boadilla del Monte contra el Acuerdo de fecha 20 de octubre de 2015 del Consejero de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte que anulamos en relación con la cesión obligatoria y gratuita del espacio de transición establecida como carga del Área Homogénea 14. Sin costas.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-93-0069-16 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el

número de cuenta-expediente 2414-0000-93-0069-16 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

En su momento, devuélvase el expediente administrativo al departamento de su procedencia, con certificación de esta resolución.

Así, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.