



COMUNICACIÓN TÉCNICA

Análisis urbanístico de las directrices del PORN de la Sierra de Guadarrama

Autor: Rafael Córdoba Hernández

Institución: Ecologistas en Acción

e-mail: rafaelcordobahernandez@gmail.com

Otros Autores: Maria Ángeles Nieto (Ecologistas en Acción) Rodrigo Calvo (Ecologistas en Acción)

RESUMEN

La Sierra de Guadarrama posee unos importantísimos valores naturales, paisajísticos y culturales, a la vez que sirve de conexión entre diversos ecosistemas del centro peninsular.

El recientemente aprobado Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la Sierra de Guadarrama¹ ataca directamente a estos valores antes señalados permitiendo, a través de las ambigüedades que residen en su texto y de la permisibilidad del mismo.

Tanto desde los grupos ecologistas como de otros ámbitos, se lleva tiempo denunciando que la propuesta de ordenación del documento rebajaba los niveles de protección actualmente existentes en el entorno (además de incurrir en la contradicción con otras normativas) y que con la entrada en vigor del mismo, los valores ambientales de la Sierra del Guadarrama serían más vulnerables ante las amenazas antropizantes.

Con esta ponencia se persigue comprobar si realmente el PORN de la Sierra de Guadarrama es un instrumento eficaz para la protección de la Sierra Norte de Madrid o si por el contrario no cumple esta función y disminuye las protecciones existentes en algunas zonas, posibilitando crecimientos que pueden alterar las condiciones naturales del medio que intenta proteger y que por lo tanto estarían yendo en contra de la esencia de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Para ello se presenta la situación final que permitiría el PORN tras su aprobación definitiva y sin ninguna de las modificaciones demandadas hasta el momento por distintas organizaciones ecologistas y gran parte de la población sensible a lo que ocurre en el medio natural de nuestra comunidad.

Para determinar este escenario final se han tomado las zonas del PORN que pueden llegar a sufrir una mayor presión urbanística, como son las zonas de núcleos urbanos. Con ello se analiza la capacidad de transformación real de los suelos con la regulación del PORN en funcionamiento en estos entornos donde se posibilita la formación de nuevos núcleos urbanos o la expansión de los ya existentes.

Los resultados del análisis realizado arrojan una respuesta negativa, justificada en varios aspectos. Entre estos destaca la carencia de limitaciones específicas al crecimiento de las Zonas de Transición o la pérdida de protecciones al contravenir lo dispuesto en la Ley Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid de 1995.

Palabras Clave: Protección ambiental / Urbanismo / Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

¹ DECRETO 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. BOCM nº11 del Jueves 14 de enero de 2010.

1. CONTEXTO

1.1. ¿Qué es un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales?

La **Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre** (BOE. núm. 74, de 28/03/1989) estableció la figura de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Con su aparición en el marco legislativo se inauguraba una nueva política de conservación de la naturaleza no reducida a los concretos enclaves considerados Espacios Naturales Protegidos que hasta la fecha se estaban realizando.

En el Título II de la misma se configuran, como instrumento novedoso en el ordenamiento jurídico, los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales** para adecuar la gestión de los recursos naturales y de las especies a proteger a los principios inspiradores de la Ley, que son los siguientes:

- Mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.
- Preservación de la diversidad genética.
- Utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.
- Preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

Además, dicha Ley parte de la firme convicción de que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas deseados y dispone que las Administraciones Públicas competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras².

Los objetivos de los PORN son los siguientes:

- Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.
- Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.
- Señalar los regímenes de protección que procedan.

² Esencia obtenida del documento publicado en 1982 llamado "Nuestro Futuro Común" y más conocido como "Informe Brundtland". En él se manifiesta que la humanidad tiene en sus manos lograr que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

- Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.
- Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Los efectos de los PORN tienen el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación. En cualquier caso, son obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la Ley 4/1989, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

Asimismo, los PORN tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior.

En la Ley 4/1989 se establece que la declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, si bien, excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del PORN correspondiente, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación.

El procedimiento de elaboración de los PORN incluye necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios inspiradores de la propia Ley.

Durante la tramitación de un PORN no pueden realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.

Iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN y hasta que éste se produzca no puede otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica sin un informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente.

1.2. El entorno del PORN de la Sierra del Guadarrama

Los espacios protegidos de la Comunidad de Madrid son muy frágiles y sensibles a la intervención antrópica. La elevada concentración de población que lo circunda, su pequeño tamaño y a la fragmentación del mismo son las principales causas de dicha fragilidad.

La situación de centralidad administrativa que vivió la Comunidad de Madrid en los últimos años ha pasado a convertirse en una importante actividad económica en la actualidad. Esto ha llevado a la capital a convertirse en una metrópolis con más de seis millones de habitantes³ y a ser atravesada por unos flujos económicos globales en aumento. Todo ello ha tenido consecuencias tangibles tanto en la expansión metropolitana como en el crecimiento generalizado del resto de áreas urbanas de la comunidad.

En este contexto se localiza la Sierra de Guadarrama. Posee unos importantísimos valores naturales, paisajísticos y culturales, y dada su ubicación, al norte Comunidad Autónoma de Madrid, sirve de conexión entre diversos ecosistemas del centro peninsular. Con todo ello, además cumple una función indispensable para la sostenibilidad de la región urbana de Madrid. Entre otras cosas, el ciclo del agua depende del mantenimiento del estado natural del territorio serrano, pero su influencia va más allá: desde la calidad del aire hasta el régimen de los vientos de toda la región están estrechamente relacionados con la Sierra.

La Sierra de Guadarrama acoge una gran biodiversidad, tanto de flora como de fauna. Sólo en el ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama (en adelante PORN) se pueden encontrar más de 1.500 especies vegetales (incluidos 113 endemismos) o más de 1280 especies animales (13 de ellas en peligro de extinción como el buitre negro, la cigüeña negra o el águila imperial).

Entre sus ecosistemas principales hay que mencionar las cumbres y laderas con piornales y pastos de altura, los pinares de pino silvestre o de Valsaín, los robledales en las altitudes medias, las fresnedas de fondo de valle, los pastos y dehesas de origen antrópico o los afloramientos rocosos. Son precisamente los ecosistemas situados en el piedemonte, en las inmediaciones de los núcleos de población (dehesas y pastos) los más amenazados tanto por la expansión urbanística como por el abandono de los aprovechamientos tradicionales que han dado origen a los mismos.

El documento objeto de este análisis hace constar, en su apartado 2.3, que el incremento de viviendas del Censo de 2001 respecto al del año 1991 es de 34.000 para todo el ámbito de la ordenación. Y que las viviendas secundarias suponen un 47% del parque inmobiliario simultáneo a un incremento de la vivienda principal en los últimos quince años.

2. EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA SIERRA DEL GUADARRAMA

Desde que se presentase la primera versión del documento del PORN de la Sierra de Guadarrama muchas voces procedentes del mundo del ecologismo y otros ámbitos denunciaron que la propuesta de ordenación de dicho Plan rebajaba los niveles de protección actualmente existentes en el entorno y que con la entrada en vigor del mismo

³ A fecha 1 de enero de 2009 la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con de 6.386.932, de los cuales 3.255.944 hab. residen en la capital madrileña según datos del INE.

los valores ambientales de la Sierra del Guadarrama serían más vulnerables ante las amenazas antropizantes.

Con este texto se persigue la comprobación de si realmente el PORN de la Sierra de Guadarrama es un instrumento eficaz para la protección de la Sierra Norte de Madrid o si por el contrario no cumple esta función y disminuye las protecciones existentes en algunas zonas, posibilitando crecimientos que pueden alterar las condiciones naturales del medio que intenta proteger y que por lo tanto estarían yendo en contra de la esencia de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Para ello se presenta la situación final que permitiría el PORN tras su aprobación definitiva y sin ninguna de las modificaciones demandadas hasta el momento por distintas organizaciones ecologistas y gran parte de la población sensible a lo que ocurre en el medio natural de nuestra comunidad.

Para determinar este escenario final se han tomado las zonas del PORN que pueden llegar a sufrir una mayor presión urbanística, como son las zonas de núcleos urbanos. Con ello se analiza la capacidad de transformación real de los suelos con la regulación del PORN en funcionamiento en estos entornos donde se posibilita la formación de nuevos núcleos urbanos o la expansión de los ya existentes.

La última versión del PORN aprobada presenta la siguiente zonificación:

	Superficie (Ha)	Porcentaje del total
1. Parque Nacional	19.778'20	19'44%
2. Parques	47.041'70	46'24%
2.1. Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales	32.283'20	31'73%
2.2. Zonas de Conservación y Mantenimiento de Usos Naturales	14285'00	14'04%
2.3. Áreas de Planeamiento urbanístico	294'80	0'29%
2.4. Zonas de Asentamiento Tradicionales	178'70	0'18%
3. Paisaje Protegido	9.821'70	9'65%
4. Zonas de Transición	24.816'00	24'39%
5. Zonas Especiales	284'10	0'28%
Total Ámbito del PORN	101.741'70	

Tabla 1. Zonificación del PORN de la Sierra del Guadarrama. Elaboración propia

Dentro de la zonificación anterior son especialmente sensibles al crecimiento urbanístico dos de las (sub)zonas del Parque como son las denominadas 2.1. y 2.3; y las Zonas de Transición.

2.1. Zonificación analizada

2.1.1. Zona 2.1. Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales y Zona 2.3. Áreas de Planeamiento Urbanístico

Esta zona es considerada por el PORN como una Zona Periférica de Protección a las Zonas de Conservación y Mantenimiento de Usos Tradicionales. Se prevé que *“deberán*

establecerse para sus diferentes ámbitos territoriales regímenes específicos de protección, adaptados a sus peculiaridades y desde luego compatibles con la práctica agraria y los usos tradicionales en estos territorios” (apart.2.7.2.e), planteando un protección tipo Parque. Además se delimitan los únicos ámbitos urbanizados o urbanizables existentes en su interior bajo las Áreas de Planeamiento Urbanístico cuya regulación se condiciona a *“los planeamientos municipales correspondientes, que deberán ajustarse a las directrices y normativa general que se establece para dichas áreas”*.

La norma general determina el carácter No Urbanizable de los suelos ubicados en la zona 2.3., pero específica que *“podrán reclasificarse a urbanizables, con carácter excepcional, los situados en el entorno inmediato de los cascos urbanos actuales de Rascafría, Alameda, Pinilla y Lozoya del Valle”*.

2.1.2. Zona 4: Zona de Transición

Se considera que las Zonas de Transición son un entorno de amortiguación que envuelve de manera discontinua el resto de recintos de la zonificación. *“Estas zonas comprenden territorios periféricos, con acusados procesos de transformación y en los que coexisten áreas en estado de cierta naturalidad con otras profundamente intervenidas por el hombre”* (apart.2.7.2). Divide el ámbito en lo que denomina el documento como *“cuatro porciones disyuntas”* El PORN explicita la necesidad de proteger *“la calidad del paisaje en sus aspectos natural, rural y urbano, sin bloquear la posibilidad de desarrollo de los núcleos urbanos actuales”*, sin embargo no adjunta normativa específica que pueda regular tales crecimientos urbanos, sino que se remite a unas directrices técnicas que desarrollará la Consejería de Medioambiente competente, según diferentes aspectos de la regulación como pueden ser los usos cinegéticos.

Completa su descripción diciendo que en ellas *“será preciso articular un tipo de gestión cualificada que proteja la calidad del paisaje en sus aspectos natural, rural y urbano, sin bloquear la posibilidad de desarrollo de los núcleos urbanos actuales. Así pues, en estas zonas deberán tomarse las medidas oportunas para la instrumentalización de un urbanismo sostenible, salvaguardando los paisajes, usos y modos de vida tradicionales, sin menoscabo de la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.”*

2.2. Regulación urbanística

La regulación por parte del PORN en materia de urbanismo queda presente en varios momentos del documento. Tanto en las *Directrices Generales de Ordenación para el urbanismo* (apart.3.5) como en la *Normativa General sobre Usos: Urbanismo y Ordenación del Territorio* (apart.4.4.7). Además cada una de las zonas y subzonas resultantes de la zonificación propuesta quedan reguladas de manera específica en sus respectivos Regímenes de Ordenación (apart.5).

Las Directrices Generales para el urbanismo establecen que:

- “1. El planeamiento urbanístico y territorial de los municipios del ámbito de ordenación se adecuará a la capacidad de acogida de las diferentes unidades socioterritoriales diferenciadas en este PORN.*

2. *Los Ayuntamientos del ámbito de ordenación, en colaboración con la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, velarán por el estricto cumplimiento de la normativa urbanística, evitando toda actuación ilegal o que vulnere las normas en materia de superficies mínimas, distancia a linderos, cargas, fianzas, cesiones, requisitos de integración paisajística y ambiental, etc., así como para la obtención de licencias y autorizaciones, especialmente en los Suelos No Urbanizables.*
3. *El planeamiento municipal deberá establecer las tipologías de edificaciones y construcciones ligadas a las explotaciones agrarias, definiéndolas en función de los modelos de explotación actual y de las pautas históricas de localización o de ocupación del territorio, al objeto de conservar las edificaciones rurales de interés.*
4. *El planeamiento urbanístico de los municipios incluidos en el ámbito de ordenación deberá catalogar y proteger todos los lugares y espacios culturalmente valiosos, bien porque contengan recursos patrimoniales concretos, como yacimientos arqueológicos, arquitectura civil, industrial, religiosa y militar, arquitectura rural o agraria tradicional, elementos de la red viaria tradicional como caminos, sendas, trochas, veredas, puentes, cercas o vallados, elementos ganaderos como potros, majadas o encerraderos, etc., o bien porque hayan sido objeto de valoraciones culturales destacadas, por tratarse de sitios de elevada significación estética o simbólica en la imagen moderna de la Sierra de Guadarrama.”*

En el punto 1 de la *Normativa General sobre Usos: Urbanismo y Ordenación del Territorio* queda recogido que suelos tendrán la condición de Suelos No Urbanizable de Protección serán incorporados como tales mediante el planeamiento municipal. Serán aquellos incluidos en las Zonas de Reserva, de Máxima Protección, de Conservación y Mantenimiento de Usos Tradicionales, Especiales, de Asentamientos Tradicionales y de Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales, y de Paisaje Protegido.

En aplicación de lo anterior a las zonas de estudio resulta que: ningún suelo de la Zona de Transición (entre ellos los de los municipios de pie de monte) queda bajo el régimen de Suelos No Urbanizable de Protección en tanto que por pertenecer a esta zonificación concreta y que, si bien los suelos de la Zona de Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales tendrán dicha condición, podrán presentarse algunas excepciones. Es decir, en ambas zonas de estudio cabe el desarrollo urbano de los municipios comprendidos.

Se añade en el punto 2 del mismo apartado que *“los terrenos del ámbito de ordenación propuestos para su inclusión en la Red Natura 2000 se incorporarán al Régimen de Suelos No Urbanizables de Protección, salvo que hubieran sido ya clasificados como Urbanos o Urbanizables a la fecha de aprobación del presente Documento. En el caso de que se trate de Suelos Urbanizables sin planeamiento de desarrollo vigente, los citados terrenos cuya incorporación a la Red Natura 2000 esté prevista deberán adscribirse a Zonas Verdes o Sistemas Generales de Espacios Libres, o retornar a la condición de No Urbanizables de Protección en la próxima revisión del planeamiento municipal.”*

Se añade además que se *“respetarán los usos residenciales y hosteleros consolidados actuales en cualquiera de las zonas que este PORN define como No Urbanizables de Protección. Permitiendo la “reforma y mejora, extensivo a los accesos, de cerramientos*

exteriores y acometidas o suministros de servicios esenciales” sin el incremento “de las superficies ni los volúmenes construidos y respetando “la tipología, materiales y tonalidades originales”. “Todos los ayuntamientos del ámbito de ordenación elaborarán un catálogo de la edificación dispersa existente en sus respectivos términos municipales”. Esto implica la legalización y consolidación de todas las urbanizaciones ilegales y dispersas en cualquiera de los ámbitos del PORN. Añadir que para la elaboración de dicho catálogo no se establecen plazos, por lo cual se pueden seguir realizando construcciones en estos ámbitos para poder ser legalizadas a saber cuándo.

En el resto de Normativa General se hace hincapié en que los Suelos No Urbanizables de Protección se registrarán de conformidad con la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en aspectos tales como los contenidos del derecho de propiedad como los actos y usos permitidos.

2.3. Análisis realizado de las zonas descritas

2.3.1. Actividad urbanística en las Zona 2.1. Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales y Zona 2.3. Áreas de Planeamiento Urbanístico

Las Áreas de Planeamiento Urbanístico comprenden estrictamente los núcleos urbanos de los municipios del Valle del Lozoya, quedando el resto del territorio bajo la denominación de Zona de Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales (SNUP). De cara a un futuro desarrollo de dichos municipios la Normativa específica (apart.5.3.4) establece que:

- *“Podrán reclasificarse a urbanizables, con carácter excepcional, los situados en el entorno inmediato de los cascos urbanos actuales de Rascafría, Alameda, Pinilla y Lozoya del Valle, en las condiciones que se describen en el punto siguiente” ello sin “sin perjuicio de la norma general que determina el carácter No Urbanizable de los suelos ubicados en la llamada Zona Periférica de Protección”.*
- La amplitud de los posibles crecimientos se establecerá en función de uno de los siguientes criterios (a elegir por los ayuntamientos respectivos):
 - La aplicación del crecimiento vegetativo del municipio de que se trate, al que se aplicará un índice de esponjamiento del 15%. A tales efectos se considerará una ocupación de 2’5 personas por hogar.
 - La aplicación de la proyección genérica de población para el período 2004-2017 determinada por el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid para municipios no metropolitanos, con una ocupación por hogar asimismo de 2’5 personas⁴.
 - La adopción de un incremento máximo anual del 2% en el número de viviendas, aplicado sobre el número de viviendas preexistente que

⁴ Dado que ninguno de los municipios con Áreas de Planeamiento Urbanístico ha revisado su planeamiento desde 2004, para el cálculo del incremento anual en número de viviendas se partió del período de 13 años comprendido entre 2004 y 2017, pero dicho incremento se aplicará tan sólo a los 10 años comprendidos entre 2007 y 2017.

figura en el Anuario de Estadística de la Comunidad de Madrid para 2005.

- Dichos crecimientos *“nunca podrán afectar a montes de utilidad pública, montes preservados, hábitats prioritarios de la Directiva 92/43/CEE del Consejo o, en general, a terrenos clasificados como Suelo No Urbanizable de Protección por cualquier norma de rango legal. De la misma forma, se evitará que dichas expansiones puedan afectar a los montes arbolados cuya vegetación arbórea iguale supere la fracción de cabida cubierta total, a nivel de parcela catastral, del treinta por ciento a la entrada en vigor del presente PORN. Todo lo anterior salvo en ausencia de otra solución técnica o ambientalmente viable.”*
- Los desarrollos residenciales estarán limitados a dos alturas y bajo cubierta.

Una vez realizado el plano de las protecciones vigentes se concluye que para las áreas de Planeamiento Urbanístico un 19,5 % del total del suelo se encuentra carente de protección específica.

El Valle del Lozoya goza de un mayor nivel de protección actual, y precisamente por ello y pese a su proximidad a la futura zona del Parque Nacional se hace notar que las bolsas de suelo carentes de protección no son irrisorias. En esta zona se permitirán ciertos desarrollos urbanos en base a los criterios anteriormente descritos que aplicados a modo de ensayo arrojan los siguientes resultados:

- El criterio de crecimiento vegetativo de la población no es aplicable más que para dos de los cuatro municipios. En los municipios de Alameda del Valle y Pinilla del Valle, al tener un crecimiento vegetativo negativo no podría realizarse crecimiento alguno.
- El segundo criterio otorgaría un menor crecimiento en viviendas y en hectáreas equivalentes a los municipios de Lozoya y Rascafría que si se tuvieran en cuenta los crecimientos vegetativos.
- El último de los criterios permitiría en cualquier caso los mayores crecimientos. Estos serían del orden del doble para cada uno de los casos.

2.3.2. Actividad urbanística en Zonas de Transición

Las directrices particulares relativas a las Zonas de Transición establecen (apart.5.5.2):

- “1. Se primará en las Zonas de Transición el mantenimiento de los usos y aprovechamientos tradicionales del territorio, en especial el de aquéllos que han contribuido en mayor medida a su configuración actual.”*
- “2. La capacidad de urbanización en estas áreas habrá de considerarse limitada, manejándose de manera regulada y prudente, y evitando colmataciones, demandas indirectas o presiones sobre las zonas de mayor valor ambiental, forestal o paisajístico.”*
- “3. En la medida de lo posible, los aprovechamientos urbanísticos deberían ser de naturaleza extensiva y baja densidad, ubicándose en aquellos suelos que en virtud de este PORN y de la normativa sectorial vigente, no pertenezcan o*

pasen al régimen de Suelos No Urbanizables de Protección siempre que con ello.”

Su actividad urbanística queda regulada en los siguientes aspectos en la normativa específica (apart.5.5.3):

- El PORN tiene carácter de directriz urbanística supramunicipal en estas zonas, se hace referencia a unas instrucciones técnicas supramunicipales que serán elaboradas por el órgano ambiental competente para armonizar criterios de diseño, tipología y materiales.
- La condición de Suelos No Urbanizables de Protección la tendrán los terrenos que *“ya lo sean por aplicación de la Ley 16/1995, Forestal y de Protección de la Naturaleza, o por tener atribuida esta condición en los Planes de Ordenación de los embalses, salvo en ausencia de otra solución técnica o ambientalmente viable para la expansión de las zonas urbanas o urbanizables actuales, aquellos terrenos que estén poblados por especies arbóreas cuya fracción de cabida cubierta total, a nivel de parcela catastral, haya igualado o superado el treinta por ciento que no sean Urbanizables a la entrada en vigor del presente PORN.”* Tendrán esta misma condición los terrenos afectados por Hábitats Prioritarios de la Directiva 92/43/CEE, salvo que ya fueran urbanizables.
- Tanto para las áreas cuya fracción de cabida cubierta supere el 30% como para los terrenos afectados por Hábitats Prioritarios que se encuentren en Suelo Urbanizable sin desarrollo vigente, dichos suelos se incorporarán a la red de Zonas Verdes o Sistemas Generales de Espacios Libres, o bien retornarán a su condición de Suelos No Urbanizables de Protección. *“Todo lo anterior salvo en ausencia de otra solución técnica o ambientalmente viable”.*
- Se explicita la necesaria contigüidad de los nuevos desarrollos respecto a los núcleos preexistentes. En concreto según el apart.4.3 de Paisaje *“no se permitirán poblados o urbanizaciones separadas de los núcleos preexistentes”.*
- Se podrá limitar la superficie ocupada por futuros desarrollos urbanísticos por parte del organismo ambiental.
- Los desarrollos residenciales estarán limitados a dos alturas y bajo cubierta.

La normativa específica regula además los usos permitidos en dicha área tales como la ganadería extensiva, la rehabilitación, reforma o reparación de naves e instalaciones ganaderas, los aprovechamientos maderables o micológicos tradicionales, las actividades cinegéticas y piscícolas, y las actividades mineras preexistentes. Se permite en concreto el uso accesorio de vivienda y las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las actividades anteriores.

Según la metodología empleada en una serie de planos se recogieron cuál es el mapa actual de protecciones vigentes para este ámbito de estudio, así como la superficie de suelo urbano y urbanizable para los núcleos urbanos comprendidos. Como resultado se obtiene el nada despreciable dato de que un total de 15.000 Ha perteneciente a la Zona

de Transición carecen de ninguna figura sectorial de protección específica de sus valores naturales.

Las zonas de estudio se han delimitado por conjuntos con continuidad física (la Zona de Transición no es continua en toda su amplitud) y sus resultados no son equiparables entre sí. Sin embargo, cabe preguntarse por qué en algunos casos la Zona de Transición opta por incluir ámbitos acotados a los usos urbanos y en otros casos no.

3. CONCLUSIONES

Si bien no podemos responder de manera taxativa a la pregunta de la que partíamos, sobre si el PORN resultará una medida eficaz de protección, los primeros resultados arrojan una respuesta negativa, justificada en los aspectos que se exponen a continuación.

Las Zonas de Transición representan cerca del 25% de la zonificación total del PORN, y aunque se pretenden regular los usos y la racionalidad de los crecimientos urbanos, carecen de limitaciones específicas al crecimiento. El ensayo cartográfico elaborado ha demostrado que sobre estas áreas las protecciones sectoriales que concurren actualmente dejan grandes bolsas de suelos, muchas de ellas próximas a los núcleos urbanos (sobre todo en El Boalo y Becerril), posibles objetos de la próxima urbanización. Mientras, los avances de planeamiento para estas zonas hablaban de un gran número de viviendas, en concreto, las expectativas de crecimiento según los avances de los Planes Generales de los que dispone Ecologistas en Acción, llegarían a 25.169 habitantes, representando crecimientos que superan el 100% de las viviendas actuales para municipios como Buitrago, La Cabrera, Garganta de los Montes, Gargantilla del Lozoya, y Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, municipios pequeños en plena Zona de Transición.

Los antes suelos forestales declarados como Suelos No Urbanizables por la Ley Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid de 1995, gozaban de esa clasificación por no tener la condición ni de urbano, ni de urbanizable, ni agrícola. Estos suelos pierden su condición mediante la limitación del 30% de la fracción de cabida cubierta de la vegetación. La condición de no urbanizable se establece en este PORN por el porcentaje de arbolado en una parcela catastral, cuando el valor ecológico de ciertos suelos, tales como dehesas o pastizales, no depende de la presencia de vegetación arbórea.

Para el caso de estudio dentro de la zona de Aprovechamiento Ordenado de los Recursos Naturales, y tras la aplicación de los criterios propuestos por el PORN, se puede decir que los desarrollos urbanos no serán desmesurados, aunque hay que tener en cuenta que se parte de municipios mucho menores en tamaño. Aún así, se proponen tres criterios diferentes de crecimiento sin una explicación previa comprensible.

Para la regulación urbanística de ambas zonas se proponen términos ambiguos o parámetros no definidos. Tales como “*contigüidad*” urbana, sin establecer en cuánto y cómo se puede estar en condición de continuidad con un suelo urbano, o “*esponjamiento*”, aplicado al crecimiento poblacional. Dejar la puerta abierta a la

interpretación en aspectos clave para el crecimiento no parece riguroso en un instrumento normativo.

Si tenemos en cuenta además, que desde el PORN no se limitan de manera estricta los usos de infraestructuras y el turismo, viniendo a reforzar así el efecto antropizante de los actuales núcleos urbanos y su posterior crecimiento, y repartiendo este efecto sobre otras áreas más *vírgenes*, a lo que se suma la medida legalizadora de la urbanización dispersa, la actual protección vigente se convierte en aún más vulnerable.

En las zonas analizadas se permite el desarrollo de infraestructuras, permitiendo:

- La construcción de nuevas infraestructuras, mejora y reforma de las infraestructuras preexistentes, salvo en las Zonas de Reserva y de Máxima Protección.
- La construcción de infraestructuras bajo justificación *“imperiosa”* de *“interés público de primer orden, incluidas las de índole socioeconómica”* la construcción de infraestructuras en los terrenos de la Red Natura 2000. Y por justificación de *“causas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública”* en las zonas de Hábitats Prioritarios.
- Las plantas de transferencia de residuos sólidos urbanos o construcción y demolición en las zonas que así lo permitan, preferentemente su ubicación tendrá lugar en las zonas de transición.

Para el caso del turismo se permite en los usos que para SNUP recoge la Ley del Suelo 9/2001 y además se explicita que *“el turismo constituye uno de los principales pilares de la economía del ámbito de ordenación y deberá ordenarse y gestionarse de manera compatible con la conservación del medio natural, de acuerdo con el principio de sostenibilidad del desarrollo, con la capacidad de acogida del territorio y en el marco de los principios y objetivos de la Carta de Turismo Sostenible.”* (apart. 3.6.2)

Para Ecologistas en Acción el PORN se ha convertido de esta manera no en un instrumento que busca compatibilizar usos y actividades con la mejora del patrimonio natural y la biodiversidad de la Sierra, sino en una herramienta para desestructurar la protección vigente. Hay que tener en cuenta en este sentido que, tal y como se denuncia desde Ecologistas en Acción, de los 37 municipios que están incluidos, total o parcialmente en el ámbito del PORN, 21 están tramitando nuevos planes generales. De aprobarse estos planeamientos se daría vía libre a más de 46.000 nuevas viviendas y a cuatro campos de golf y se reclasificarían 40 millones de metros cuadrados de suelo protegido (superficie similar al término municipal de El Boalo).

No podemos decir que tales afirmaciones sean exageradas o alarmistas sobre todo a la luz de la gestión que lleva a cabo en materia de territorio desde la Comunidad de Madrid, donde hemos asistido a diversas medidas liberalizadoras, desde la Ley de Suelo 9/2001, a la reciente Ley de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración, de 2007, que han permitido la ejecución de desarrollos urbanísticos desorbitados y la proliferación de campos de golf en territorios ambientalmente protegidos o valiosos.

Por último añadir que pese a que una de las obligaciones del PORN era incluir el BIC de la Cerca de Felipe II en su ámbito en todas las versiones previas esta no era incluido. Ecologistas en Acción reclamó a la Consejería de Medio Ambiente su inclusión dada la complementariedad de los altos valores históricos y culturales con los ambientales⁵ en este espacio. Pero es que además, el decreto de declaración de la Cerca de Felipe II como BIC, establecía la obligación de incluir este ámbito en el PORN. Finalmente la Sentencia nº267 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid le dio la razón a las asociaciones que así lo reclamaban y en la versión aprobada a través del Decreto 96/2009, de 18 de noviembre se incluye.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (1985) *Nuestro Futuro Común*

COMUNIDAD DE MADRID (2010) *DECRETO 96/2009, de 18 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la ordenación de los recursos naturales de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid*. BOCM nº11 del Jueves 14 de enero de 2010. También en la página web de la CAM http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142505587966&idTema=1109265628707&language=es&pagenome=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265448522&segmento=2&sm=1

COMUNIDAD DE MADRID (2008) *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama en el Ámbito Territorial de la Comunidad de Madrid*. Documento sometido a Información Pública. Octubre 2008. También en www.madrid.org

DELGADO VIÑAS, CARMEN (2008) *“Urbanización sin fronteras. El acoso urbanístico a los espacios naturales protegidos”* en el Boletín de la AGE nº47. También en <http://age.ieg.csic.es/boletin/47/13-DELGADO.pdf>

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2009) *Alegaciones al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama en el Ámbito Territorial de la Comunidad de Madrid*.

NAVARRO MADRID, ANGEL (2000) *“Los espacios naturales protegidos de la Comunidad de Madrid (entre la ecología y la economía)”* en *Anales de Geografía de Universidad Complutense* 20: Páginas 465 a 477. También en <http://revistas.ucm.es/ghi/02119803/articulos/AGUC0000110465A.PDF>.

⁵ En estos terrenos, se encuentran las principales extensiones de dehesas de fresno que quedan en la Comunidad de Madrid