



Roj: **STSJ M 4139/2018 - ECLI: ES:TSJM:2018:4139**

Id Cendoj: **28079330022018100292**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **03/04/2018**

Nº de Recurso: **647/2014**

Nº de Resolución: **235/2018**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE DANIEL SANZ HEREDERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

### **Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

#### **Sección Segunda**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.00.3-2014/0001166

**RECURSO 647/2014**

**SENTENCIA NÚMERO 235**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

-----

**Ilustrísimos señores :**

**Presidente.**

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

**Magistrados:**

D. José Daniel Sanz Heredero

D. José Ramón Chulvi Montaner

D<sup>a</sup>. Fátima Blanca de la Cruz Mera

D<sup>a</sup>. Natalia de la Iglesia Vicente

-----

En la Villa de Madrid, a tres de abril de dos mil dieciocho.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número 647/2014, interpuesto por la FEDERACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID, representada por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltes, contra: (i) El Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de fecha 12 de noviembre de 2013, por el que se otorga la calificación urbanística solicitada para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente, según Plano A.2, en la parcela 323 del polígono 21 del Catastro de Rústica, finca " *La Muñoza* ", con una superficie de 25.832 m2, en el término



municipal de Madrid, (ii) Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, que exime a la actuación " *Implantación de actividad de celebración de eventos en edificación existente sita en la parcela 323 del polígono 21 del TM de Madrid* " de sometimiento a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, (iii) La desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la referida Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, y (iv) La Orden 1938/2014 de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo por la que se declaraba la inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto contra la ya citada Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental. Han sido parte demandada la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, asistida y representada por Letrado de la Comunidad de Madrid; así como la FUNDACIÓN CARMEN PARDO-VALCARCEL y la mercantil HIGUERAS DEL TAMBOR, S.L., representadas por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda mediante escrito presentado el 2 de octubre de 2015, en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

**SEGUNDO.-** Que asimismo se confirió traslado a la representación de la parte demandada, para contestación a la demanda, lo que verificó por escrito presentado el 23 de noviembre de 2015 (Comunidad de Madrid) y 3 de marzo de 2016 (codemandados), en que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la desestimación de las pretensiones deducidas en la demanda.

**TERCERO.-** Con fecha 22 de marzo de 2018 se celebró el acto de votación y fallo de este recurso, quedando el mismo concluso para Sentencia.

**VISTOS.-** Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. José Daniel Sanz Heredero.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo origen de las presentes actuaciones se dirige, según el tenor del escrito de interposición, contra el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de fecha 12 de noviembre de 2013, por el que se otorga la calificación urbanística solicitada para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente, según Plano A.2, en la parcela 323 del polígono 21 del Catastro de Rústica, finca " *La Muñoza* ", con una superficie de 25.832 m<sup>2</sup>, en el término municipal de Madrid, y (ii) Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, que exime a la actuación " *Implantación de actividad de celebración de eventos en edificación existente sita en la parcela 323 del polígono 21 del TM de Madrid* " de sometimiento a procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Con posterioridad, a solicitud del recurrente, por Auto de fecha 5 de enero de 2015, al amparo del artículo 36.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se tuvo el recurso por ampliado a (iii) la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la referida Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental.

Si bien, en el escrito de formalización a la demanda se menciona, igualmente, como impugnada la Orden 1938/2014, de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo por la que se declaraba la inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto contra la ya citada Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental.

La recurrente solicita se dicte sentencia por la que: (i) Declare la nulidad o subsidiariamente, anule o revoque y deje sin efecto los actos objeto del presente recurso, así como cuantos actos y disposiciones se dictaren en su ejecución o desarrollo; (ii) Condene a las demandadas a reponer y restablecer todo lo actuado a la situación física y jurídica anterior a la del Acuerdo impugnado, así como, a adoptar todas las medidas que fuesen necesarias hasta asegurar la plena efectividad de la resolución judicial que se dicte; y (iii) Se condene en costas a las demandadas, al menos si se opusieren a los pedimentos de la demanda.

Y dichas pretensiones se sustentan en los motivos de impugnación que a continuación, de forma enunciativa, se reseñan:

- (i) Incompetencia del órgano resolutorio.
- (ii) Indebida fragmentación de la calificación urbanística por haber incurrido en desviación de poder.



(iii) Haberse otorgado la calificación urbanística por error al legitimar usos en edificaciones no amparadas en licencia urbanística alguna, por las inexactitudes del proyecto que sirve de base a la solicitud, así como por la indefinición del acuerdo que otorga la calificación.

(iv) Incompatibilidad con el principio de desarrollo sostenible, con infracción a lo dispuesto en los artículos 45 CE, 8.2 TRLS 2008, 9 Ley 8/2912 y 29 Ley 9/2001, y normativa del PGOUM que regula el régimen de usos posibles en la finca La Muñoza.

(v) Vulneración del procedimiento debido en lo que se refiere al trámite de audiencia.

(vi) Vulneración del artículo 9 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en cuanto que la finca La Muñoza no está dedicada exclusivamente a la celebración de actos sociales y familiares singulares.

(vii) Vulneración de las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, que hace extensivo a la Orden 1938/2014 de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, tras poner de manifiesto que la recurrente no solicitó la ampliación de su recurso a la Orden 1938/2014, de la Consejería de Medio Ambiente, de fecha 15 de octubre de 2014, por lo que sostiene que la pretensión de su nulidad contenida en el escrito de demanda, transcurrido prácticamente un año desde su notificación, debe ser inadmitida. Además, señala, concurre la causa de inadmisibilidad de falta de capacidad al no haber presentado la recurrente el oportuno acuerdo de ejercicio de acciones referido a dicha Orden. Razones que llevan a postular la inadmisibilidad de la pretensión anulatoria dirigida contra la expresada resolución expresa al amparo del artículo 69.b) y/o e) LJCA.

Igualmente sostiene la inadmisibilidad del recurso contra la Resolución de 25 de octubre de 2013 del Director General de Evaluación Ambiental, por cuanto que se trata de un acto que en tanto participa de la naturaleza jurídica de los informes, no tiene la consideración de acto de trámite cualificado, que permita su impugnación al amparo del artículo 107 de la Ley 30/1992, ni del artículo 25 LJCA. En consecuencia, considera que concurre la causa de inadmisibilidad contemplada en el artículo 69.c) LJCA.

Y ya en relación con el fondo de la cuestión litigiosa, solicita la íntegra desestimación del recurso contencioso-administrativo.

Igual pretensión desestimatoria han deducido el resto de las codemandadas personadas.

**SEGUNDO.-** Examinadas las alegaciones y pretensiones de las partes personadas, un orden lógico-procesal nos impone que comencemos nuestro examen por las causas de inadmisibilidad del recurso invocadas por la Comunidad de Madrid.

La primera de ellas, referida a la impugnación de la Orden 1938/2014, de la Consejería de Medio Ambiente, de fecha 15 de octubre de 2014, contenida en el escrito de demanda, que estima haber sido efectuada de forma extemporánea, por lo que invoca la concurrencia de la causa de inadmisibilidad contemplada en el artículo 69.e), es clara su desestimación.

Al respecto puede traerse a colación la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2016, rec. 130/2013, que resuelve la cuestión de inadmisibilidad planteada por la Administración recurrida, y que se basaba en que el recurso fue interpuesto frente a las desestimaciones por silencio administrativo de varios recursos de alzada, sin que la parte recurrente hubiese ampliado el objeto a las resoluciones expresas tardías, de forma que consideró que las resoluciones posteriores devinieron firmes y consentidas.

La Sentencia parte de recordar que " *el apartado 4 del artículo 36 LRJCA configura las distintas reacciones del recurrente (ampliación, desistimiento y nuevo recurso o interposición independiente y posterior acumulación) para el caso en que se dicte resolución expresa, posterior al silencio administrativo impugnado en un pleito. De esta forma, o bien amplía, o desiste e insta otro proceso o impugna y pide la acumulación en los plazos que contempla el artículo 46 de la propia Ley, pues si no lo hace así la nueva actuación administrativa quedará consentida, firme y, por consiguiente, inatacable con arreglo a los artículos 51, apartado 1, letra d), y 69, letra c), de la Ley de la jurisdicción* ". Pero inmediatamente añade que esta conclusión no es aplicable en todos los casos y como única solución; para ello trae a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 (recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1762/2014) que " *en un supuesto de no ampliación de un recurso contencioso-administrativo, interpuesto frente a una denegación tácita a la resolución expresa que se dicta con posterioridad, se llega a pronunciamientos distintos: de inadmisión por pérdida sobrevinida de objeto, en el caso de la sentencia recurrida, y de rechazo a dicha inadmisión, con examen y decisión sobre las cuestiones de fondo en las sentencias de contraste* ".



Dicho lo cual establece la siguiente doctrina general: " *la interpretación correcta del artículo 36. 1 LJCA , de acuerdo con el derecho a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE ), exige distinguir los siguientes supuestos:*

*a) Si la resolución expresa, posterior al silencio administrativo, satisface íntegramente la pretensión, lo procedente será el desistimiento o la satisfacción extraprocesal de la pretensión ( art. 76 LJCA ).*

*b) Si la resolución expresa, posterior al silencio administrativo, es plenamente denegatoria de la pretensión, el demandante podrá ampliar el recurso contencioso- administrativo, conforme al artículo 36.1 LJCA ; pero si no lo hace, no por eso habrá perdido sentido su recurso.*

*c) Si la resolución expresa, posterior al silencio administrativo, es parcialmente estimatoria de la pretensión, alterando la situación que deriva de la ficción legal de desestimación que anuda el silencio administrativo negativo, entonces sí, el artículo 36.1 LJCA impone, en principio, al demandante la carga de ampliar el recurso. Pero la no asunción de ésta sólo comporta la total pérdida sobrevenida de objeto cuando, a la vista del contenido de dicha resolución tardía, la pretensión formulada carece de toda su virtualidad. En otro caso, lo que se produce es la necesaria modificación de la pretensión formulada para adecuarla al contenido del acto administrativo que sustituye a la ficción legal en que consiste el silencio administrativo, entendiéndose que no alcanza ni a lo que se obtiene por dicho acto ni a los aspectos de éste que no podían ser incluidos en la desestimación presunta recurrida y que, por tanto, son ajenos al proceso iniciado. "*

En el supuesto que aquí nos ocupa, la resolución expresa (Orden 1938/2014), posterior al silencio administrativo, es plenamente denegatoria de la pretensión del demandante, por lo que el éste podrá ampliar el recurso contencioso- administrativo, conforme al artículo 36.1 LJCA ; pero si no lo hace, no por eso habrá perdido sentido su recurso.

Por tanto, la eventual extemporaneidad en la solicitud por la aquí recurrente de la ampliación del recurso a la resolución expresa resulta ser irrelevante.

Y a igual conclusión desestimatoria debemos llegar en relación con la alegada concurrencia de la causa de inadmisibilidad contemplada en el artículo 69.b) en relación con la omisión de acuerdo de ejercicio de acciones referido a dicha Orden 1938/2014. En efecto, si la ampliación de recurso a dicho concreto acto es meramente facultativa es evidente la irrelevancia jurídica de la eventual omisión de un requisito formal en su formulación.

**TERCERO.-** Igual suerte desestimatoria deberá correr la tercera de las causas de inadmisibilidad invocadas por la Administración demandada.

Sostiene la proponente la concurrencia de la causa de inadmisibilidad contemplada en el artículo 69.c) LJCA (" *Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación* ") en relación con la impugnación dirigida contra la Resolución de 25 de octubre de 2013 del Director General de Evaluación Ambiental, por cuanto que se trata de un acto que en tanto participa de la naturaleza jurídica de los informes, no tiene la consideración de acto de trámite cualificado, que permita su impugnación al amparo del artículo 107 de la Ley 30/1992 , ni del artículo 25 LJCA .

Para una debida comprensión de la cuestión controvertida debe dejarse constancia que la citada Resolución de 25 de octubre de 2013 se concluye que la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad, objeto de la calificación urbanística solicitada, " *no se puede inscribir en ninguno de los supuestos que requieren el sometimiento a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecidos en la ley 2/2002, debiéndose cumplir en todo caso con la normativa sectorial que le resulte de aplicación* ".

Pues bien, en relación con la expresada cuestión, procede traer a colación la doctrina jurisprudencial ya consolidada en la materia, conforme a la cual la declaración de impacto ambiental constituye un acto de trámite que se integra, por su naturaleza, como parte de un procedimiento y no es susceptible de impugnación independiente de la decisión final del mismo. Únicamente admite la impugnación autónoma y separada de la resolución final del procedimiento autorizatorio de la obra o actividad de aquellas resoluciones en las que se decide no someter a evaluación de impacto ambiental un determinado proyecto, después de realizar la correspondiente consulta al órgano ambiental.

Así, la STS de 13 de marzo de 2012, Rec. 1653/2011 , reiterando lo declarado por la STS de 13 de diciembre de 2011, Rec 545/2011 , señala lo siguiente: " *la jurisprudencia de esta Sala [...] ha venido interpretando en forma muy restrictiva la posibilidad de control jurisdiccional de esas declaraciones de impacto medio ambiental, ya que las considera como actos de trámite o no definitivos que se integran, por su naturaleza, como parte de un procedimiento y no son susceptibles de impugnación independiente de la decisión final del mismo. Cierto es que, en casos de negativa a emitir las declaraciones de impacto ambiental, las hemos considerado actos de trámite cualificados, susceptibles de impugnación independiente, como declaramos en la sentencia ya citada de 8 de abril de 2011 , pero la regla general es su consideración como actos de mero trámite no impugnables. Son de*





recordar en este sentido las Sentencias de esta Sala, de 17 de noviembre de 1998 ( Casación 7742/1997), de 13 de noviembre de 2002 ( Casación 309/2000), de 25 de noviembre de 2002 ( Casación 389/2000), de 11 de diciembre de 2002 ( Casación 4269/1998), de 13 de octubre de 2003 ( Casación 4269/1998), de 24 de noviembre de 2003 ( 5886/1999), de 14 de noviembre de 2008 ( Casación 7748/2004), de 23 de noviembre de 2010 ( Casación 5395/2006 ) y de 16 de febrero de 2011 ( Casación 4792/2006 )".

Dicho de otra forma, como afirman las SSTs de 10 de noviembre de 2011, Rec. 4980/2008 , y de 7 de octubre de 2011, Rec. 5345/2007 , con cita de numerosos precedentes, " *la Declaración de Impacto Ambiental tiene un carácter instrumental o medial en relación con la decisión final de llevar a cabo un determinado proyecto, de donde se deriva que no se trata de un acto administrativo definitivo, ni de un acto de trámite cualificado que pueda ser impugnado de modo autónomo en vía jurisdiccional ( artículo 25.1 de la LJCA ), por lo que únicamente puede ser impugnado con motivo de la impugnación que se dirija contra el acto administrativo que ponga fin al procedimiento o, lo que es lo mismo, los vicios de que adolezcan han de alegarse como motivos de la impugnación de la decisión final del procedimiento que aprueba el correspondiente proyecto u obra... "* "... Como decíamos, solo como excepción se han considerado impugnables autónoma y separadamente de la resolución final del procedimiento autorizatorio de la obra o actividad aquellas resoluciones en las que se decide no someter a evaluación de impacto ambiental un determinado proyecto; y ello porque esa decisión produce un efecto inmediato, la ausencia de evaluación, y se adopta con criterios propios e independientes, no integrándose en la decisión aprobatoria del proyecto ( SSTs de 10 de noviembre de 2011 , Rec. 4980/2008, de 23 de enero de 2008 , Rec. 7567/2005 , y de 13 y 27 de marzo de 2007 , Rec. 1717/2005 y 8704/2004 , respectivamente) "

En el supuesto que aquí nos ocupa, como ya hemos indicado, la Resolución dictada por el Sr. Director de General de Evaluación Ambiental, de fecha 25 de octubre de 2013, determinó que la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad, objeto de la calificación urbanística solicitada no requería ser sometida a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los establecidos en la ley 2/2002 por lo que, de conformidad con la doctrina jurisprudencial expuesta, ninguna objeción cabe oponer a su impugnabilidad autónoma, debiendo así decaer la causa de inadmisibilidad contemplada en el artículo 69.c) LJCA invocada por la Administración demandada.

**CUARTO.-** Desestimadas las causas de inadmisibilidad alegadas por la Administración demandada procede que pasemos a examinar los motivos de impugnación que sustentan la pretensión de la demandante, para lo que seguiremos idéntico orden con el que han sido expuestos en el escrito de demanda.

Así, en primer lugar, la recurrente sostiene que el Acuerdo de 12 de noviembre de 2013, por el que se otorga la calificación urbanística solicitada para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente, según Plano A.2, en la parcela 323 del polígono 21 del Catastro de Rústica, finca " *La Muñoza* ", con una superficie de 25.832 m2, en el término municipal de Madrid, incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 .

Sostiene que el órgano competente para el otorgamiento de la calificación urbanística en suelo no urbanizable de protección, como es el caso que nos ocupa, es el titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, según resulta de la aplicación de los artículos 29.1 y 148 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid , y no la Comisión de Urbanismo, que lo será cuando se trate de usos o edificaciones en suelo urbanizable no sectorizado.

Por el contrario, la Comunidad de Madrid sostiene que el acuerdo impugnado ha sido adoptado por la Comisión de Urbanismo en aplicación del artículo 148.1.b) de Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid dado que la calificación otorgada se encuentra dentro de los supuestos de calificación del artículo 29.3 de la referida Ley . En todo caso, al provenir el acuerdo impugnado de un órgano colegiado del que forma parte el propio Consejero entiende que no procede acordar su nulidad al amparo del artículo 62.1.b), pues el acto no habría sido adoptado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, al formar parte de éste quien en su caso debería haber acordado el mismo.

En parecidos términos se pronuncian las codemandadas comparecidas, añadiendo que la incompetencia jerárquica no puede integrar un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Pues bien, para el correcto análisis del motivo de impugnación que nos ocupa resulta conveniente poner de relieve que la calificación urbanística impugnada se solicitó por la interesada y se acordó por la Administración demandada al amparo del artículo 9 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre , de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid que, con el título " *Usos que favorecen el desarrollo rural sostenible* ", dispone:



" *Tendrán la consideración de usos permitidos y autorizables que favorecen el desarrollo rural sostenible, los usos vinculados a la celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad, así como los usos caninos y ecuestres, en edificaciones*

*existentes que puedan ser habilitadas a esos exclusivos fines, que se ubiquen en suelo no urbanizable con cualquier protección y suelo urbanizable no sectorizado.*

*Los usos previstos en el párrafo anterior se considerarán, en todo caso, compatibles con las normas de protección establecidas en la legislación sectorial de la Comunidad de Madrid.*

*Estos usos podrán ser autorizados mediante el procedimiento de calificación urbanística previsto en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y deberán contar en todo caso con la preceptiva licencia municipal. Se exceptúan los supuestos en que el planeamiento municipal expresamente los prohíba "*

Por tanto, dada la previsión contenida en el párrafo tercero del antedicho precepto, debe acudir al artículo 148 de la Ley 9/2001 para determinar el órgano competente para autorizar los correspondientes usos permitidos. Y dicho precepto, en su párrafo primero, dispone que:

" *La calificación urbanística corresponde:*

*a) Al Consejero competente en materia de ordenación urbanística cuando se trate de las calificaciones previstas en el número 1 del artículo 29 de la presente Ley.*

*b) A la Comisión de Urbanismo de Madrid en el resto "*

Esto es, la competencia para el otorgamiento de la correspondiente calificación urbanística se distribuye entre el Consejero competente en materia de ordenación urbanística (cuando se trate de calificaciones previstas en el artículo 29.1 de la Ley) y la Comisión de Urbanismo (para el resto de los supuestos), cuyo Presidente lo será el Consejero competente en materia de ordenación urbanística ( artículo 238.1.a) de la Ley 9/2001 autonómica).

En el caso que aquí nos ocupa, la calificación urbanística impugnada fue otorgada por la Comisión de Urbanismo de Madrid, Acuerdo núm. 157/2013, votando a favor de la misma su Presidente (Consejero competente en materia de ordenación urbanística, según se desprende del Acta levantada a tal efecto (remitida en cumplimiento de nuestra Providencia de 7 de abril de 2017), por lo que en el hipotético supuesto de que se llegase a la conclusión de que el Acuerdo aquí impugnado debiese de haber sido adoptado por el Consejo competente en materia de ordenación urbanística y no por la Comisión de Urbanismo, incurriendo así en un vicio de anulabilidad ( artículo 63.1 de la Ley 30/1992 , vigente a la fecha del dictado del acuerdo impugnado), debería entenderse convalidado ex artículo 67.3 de la citada Ley 30/1992 dado el voto favorable a la adopción del acuerdo por parte del Presidente de la Comisión que, en tal caso resultaría ser el órgano competente para el otorgamiento de la calificación urbanística; convalidación cuyos efectos se desplegarían en idéntica fecha en la que fue adoptado el Acuerdo por la Comisión de Urbanismo ( artículo 67.2 de la Ley 20/1992 ).

En consecuencia, de llegarse a la conclusión de que el Consejero es el órgano competente para el otorgamiento de la calificación que nos ocupa debería entenderse que se habría producido la convalidación del Acuerdo impugnado, con efectos desde la fecha de su adopción, por lo que resultará procedente desestimar el motivo de impugnación examinado, toda vez que en ningún caso podría aceptarse la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho invocada por el recurrente, que la sustentaba en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 .

**QUINTO.-** El segundo de los motivos de nulidad invocados por la recurrente hace referencia a que el citado Acuerdo de 12 de noviembre de 2013 incurre en causa de nulidad por la indebida fragmentación de la calificación y por haber incurrido en desviación procesal.

La recurrente pone de relieve que son dos las calificaciones urbanísticas que la Comunidad de Madrid ha otorgado para desarrollar sobre la finca " *La Muñoza* " la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad. La que aquí se impugna, otorgada sobre " *la edificación existente* ", y la que se otorgó el 15 de enero de 2007 referida " *a la instalación de carpa para eventos* ".

De tal circunstancia deduce que la Fundación demandada ha llevado a cabo un fraccionamiento de la actividad de organización de actos y eventos familiares de especial singularidad, pretendiendo poner en funcionamiento esta actividad terciaria de alto impacto ambiental a través de dos expedientes distintos de calificación, no obstante la unidad funcional de la actividad, con lo que se vulnera el artículo 147 de la Ley 9/2001 .

Igualmente pone de manifiesto que a tal infracción se superpone una clara desviación de poder al haberse actuado la potestad de otorgar la calificación urbanística para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico; concretamente los consignados en el artículo 3.2.a ) y d) de la Ley 9/2001 .Lo que ha permitido la Administración autonómica es que un ciudadano particular pueda establecer una actividad económica de muy alto impacto territorial y ambiental en unos suelos protegidos, sin haber podido siquiera determinar en qué



medida esta calificación urbanística podrá contribuir a la preservación del carácter rural de los suelos que ocupa y ello porque no se ha contemplado la actividad calificada en su integridad.

La Administración demandada se opone a dicho motivo de impugnación aduciendo, en síntesis, que si la actividad se desarrolla sobre otras instalaciones distintas a las contempladas en el Acuerdo aquí impugnado será una cuestión de eventual control disciplinario.

Igualmente se opone las codemandadas comparecidas señalando que la existencia de dos expedientes no implica vulneración alguna del artículo 147 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. Tanto la carpa como la edificación existente se refieren a la misma actividad de celebración de eventos, con la particularidad de haberse producido separadamente en el tiempo, sin que se aporte prueba alguna de que la actividad autorizada en la calificación litigiosa incurra en vulneración alguna de exigencias ambientales o de cualquier otra índole, ni conjunta ni separadamente de la ya otorgada siete años antes.

La correcta resolución del motivo de impugnación que ahora nos ocupa requiere tener en cuenta lo decidido y resuelto en nuestras Sentencias de 17 de abril de 2013, recurso de apelación núm. 290/2011, y 18 de septiembre de 2013, recurso de apelación núm. 1008/2011, que declararon nulas por vulneración de la Ley 1/1985, de 23 de enero de 1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, respectivamente, las licencias de actividad de 19 de octubre de 2007 y de primera ocupación y funcionamiento de 27 de enero de 2009, ambas otorgadas por el Ayuntamiento de Madrid para el desarrollo y ejercicio de la actividad en carpa desmontable a cuatro aguas de 600 m<sup>2</sup> de superficie destinada a la " *celebración de eventos como complemento de las actividades formativas y prácticas educativas orientadas a la integración social y laboral de personas con discapacidad intelectual en la vertiente de la hostelería y jardinería* ".

Es evidente que el debido acatamiento y ejecución de las expresadas sentencias, a la que vienen imperativamente obligadas las partes ( artículo 103.2 LJCA ), requiere la demolición de la Carpa desmontable así como la suspensión de la actividad que venía siendo amparada por las licencias declaradas nulas salvo que, en su caso, se aprecie la concurrencia de alguna causa de imposibilidad material o legal de su cumplimiento y así sea declarado por el órgano judicial competente para su ejecución ( artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ).

La declaración de que concurre una causa de imposibilidad legal de ejecución requiere de la previa tramitación de un incidente destinado a depurar todas las causas concurrentes ( Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2001 ). Incidente que debe ser promovido ante el órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia ( artículo 103.1 LRJCA ).

La resolución judicial que ponga fin a dicho incidente debe abarcar tres aspectos:

- 1) En primer lugar, como es lógico, si concurre o no la causa material o legal de imposibilidad de ejecución de la sentencia.
- 2) En segundo lugar, en el supuesto de que el órgano judicial aprecie la concurrencia de la causa de imposibilidad alegada, deberá adoptar las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la sentencia. A título de ejemplo bien pudieran —cual medida compensatoria o indemnizatoria de ámbito general— imponerse modificaciones obligatorias del planeamiento, o determinaciones urbanísticas de carácter público o social, con las que tratar de compensar la anterior vulneración de las normas urbanísticas cuya eliminación no ha resultado posible por la concurrencia de la causa expresada; y
- 3) En tercer lugar, habrá de procederse incluso a la fijación, en su caso, de la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno de la sentencia dictada. Aun cuando el expuesto procedimiento incidental se considera único no existe inconveniente, de conformidad con el artículo 71.1.d) LRJCA, para determinar simplemente las bases para la determinación de la cuantía de la indemnización, cuya definitiva concreción se determinará en ejecución de la mencionada resolución. Declarada la imposibilidad de ejecutar una sentencia, los favorecidos por ella tienen derecho a ser resarcidos por todos los perjuicios que tal declaración les haya causado, y, por tanto, han de tener la posibilidad de justificarlos en el incidente que a tal fin se sustancie ( Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2015-rec. 3616/2014 ).

Pues bien, a la fecha en que se otorga la calificación urbanística que nos ocupa (12 de noviembre de 2013), para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente (al amparo del artículo 9 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid), no se tiene conocimiento de que por parte del órgano judicial encargado de la ejecución de tales sentencias hubiese adoptado resolución alguna por la que se hubiese reconocido la concurrencia de alguna causa de inejecución.



Siendo ello así y dado que es obligatorio el cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes ( artículo 118 de la Constitución ), resulta evidente que, desde la perspectiva expuesta, el acuerdo otorgando la calificación urbanística no podía ignorar que la debida ejecución de las sentencias anteriormente referidas impedían que en la carpa desmontable a cuatro aguas de 600 m2 de superficie se ejerciese y desarrollase la " *celebración de eventos como complemento de las actividades formativas y prácticas educativas orientadas a la integración social y laboral de personas con discapacidad intelectual en la vertiente de la hostelería y jardinería* ".

Por tanto, la circunstancia de que la calificación urbanística aquí impugnada no se refiera a la mentada carpa (cuya demolición es consecuencia de las precitadas sentencias), lejos de suponer una indebida fragmentación de la unidad funcional o un supuesto de desviación de poder, no es más que obligado acatamiento de lo decidido y resuelto por los órganos judiciales.

Obsérvese, además, que como se desprende del informe técnico elaborado a instancia de esta Sala por técnicos del Ayuntamiento de Madrid (Providencia de 7 de abril de 2017), la declaración responsable presentada para la instalación de una carpa desmontable de 600 m2 y ejercicio en ella de la actividad para la celebración de eventos es de fecha 7 de mayo de 2014, y por tanto de fecha posterior al Acuerdo ahora a aquí impugnado.

Además, la presentación de la mentada declaración responsable y la posterior emisión por la correspondiente Entidad Colaboradora de certificado de conformidad material no necesariamente constituye *per se* obstáculo para la debida y obligada ejecución de las sentencias firmes que declararon la nulidad, para el ejercicio de idéntica actividad, de las licencias de actividad y de primera ocupación y funcionamiento.

Y ello por la sencilla razón de que para que no se ejecute una sentencia firme se precisa, inexcusablemente, que el órgano judicial encargado de su ejecución acoja la concurrencia de una imposibilidad legal o material. Mientras ello no suceda, todos, también las Administraciones, vienen obligadas a su cumplimiento.

En consecuencia, tal como expresa el representante de la Administración autora del acto impugnado, que la actividad se desarrolle sobre instalaciones distintas a las contempladas en la calificación urbanística no supone una tacha de ilegalidad sobre la calificación otorgada, sino, en su caso, sobre necesario e imperativo control disciplinario.

Por tanto, por las razones expuestas se desprende la desestimación del motivo que nos ocupa.

**SEXO.-** El siguiente motivo de impugnación se refiere a que el acto impugnado viene a legitimar usos en edificaciones no amparadas en licencia urbanística alguna, poniendo de relieve las inexactitudes del proyecto que sirve de base a la solicitud e indefinición del acuerdo que otorga la calificación.

Al respecto la demandante argumenta que, según se desprende de los informes sectoriales del expediente administrativo así como de la memoria del " *Anteproyecto para implantación de Actividad para obtención de Calificación Urbanística en edificio existente* ", la " *edificación existente* " es la amparada por la licencia de 1965. Ahora bien, la edificación actualmente existente, sin embargo, añade, no se corresponde con la autorizada en 1965. Por otra parte, pone de manifiesto la existencia de errores en relación con la presencia del denominado Oficio 3, la presencia de aceras que no existen, la presencia de un patio interior que no es tal puesto que se trata de un volumen delimitado por una carpa que no existe para la presente calificación y el Oficio 3 que también ha quedado excluido.

Por todo ello entiende que la calificación urbanística ha sido otorgada con flagrante error.

La Comunidad de Madrid se opone al citado motivo de impugnación argumentando, en síntesis, que el artículo 9 de la Ley 8/2012 en ningún momento exige que el " *edificio existente* " esté amparado por licencia. Realizar tal asociación supone desconocer el artículo 148.4 de la Ley 9/2001 " *que claramente desvincula las calificaciones urbanísticas de las licencias, pues la calificación urbanística legitima obras, edificaciones y usos sin perjuicio de la necesidad de licencia urbanística. Por tanto otorgar la calificación solicitada en la edificación existente, no produce ninguna inseguridad jurídica, sin que sea objeto de la misma - tal y como el recurrente pretende-determinar en qué situación quedan las instalaciones ocupadas por la carpa; esta calificación no se refiere a la misma* ".

Las codemandadas, oponiéndose al motivo de impugnación analizado, vienen a sostener que la superficie de la edificación existente viene a coincidir con la licenciada en 1965. En todo caso, a efectos meramente dialécticos, cualquier eventual exceso urbanístico habría sido patrimonializado por el titular conforme a la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 8/1990 de 25 de julio a partir del transcurso de los plazos por lo que ya no procede actuar medidas de restablecimiento. Añadiendo que el acto administrativo impugnado se ajusta





plenamente " a la edificación legalmente al tiempo de promulgarse la norma del art. 9 de la Ley 8/2012 de la Comunidad de Madrid , a cuyo amparo se ha otorgado la calificación urbanística objeto de este litigio ".

Dados los términos en que aparece planteado el motivo de impugnación y la contestación al mismo por parte de las demandadas, la primera cuestión a resolver versa sobre si la " edificación existente " contemplada en el Acuerdo de otorgamiento de la calificación urbanística que nos ocupa (que, según el Acuerdo impugnado, aparece representada en el Plano A-02 del Anteproyecto de 2013) se encuentra o no amparada por la correspondiente licencia urbanística.

Pues bien, tanto del informe pericial aportado por la recurrente con su escrito de demanda, como del elaborado a instancia de esta Sala (Providencia de 17 de abril de 2017) por técnicos de del Ayuntamiento de Madrid, ha quedado plenamente acreditado que la edificación actualmente existente en la finca " La Muñoza " no se corresponde con la autorizada en la licencia otorgada en 1965. En efecto, la edificación actual tiene una planta en lugar de las dos contempladas en la licencia y, además, la superficie de dicha planta (685 m2 -habría que quitar los 73,10 m2 del denominado Oficio 3) está muy alejada de los 308,63 m2 de la planta baja contemplada en la licencia de 1965.

Por tanto, en contra de lo que se afirma en la Memoria del proyecto presentada por la solicitante y lo que se hace constar en los diversos informes sectoriales emitidos, ha quedado sobradamente acreditado que la edificación actualmente existente en la finca " La Muñoza " no está amparada por licencia urbanística alguna.

Sabido es que el hecho de que el transcurso del plazo legal impida toda reacción que persiga la desaparición de las obras no legitimadas por título administrativo suficiente, solo significa por sí mismo la aceptación por la Ley de la permanencia de dichas obras. En modo alguno cabe de ello deducir o extraer de tal hecho, además, la consecuencia de la legalización ex lege de las obras. Las obras así llevadas a cabo seguirán siendo ilegales por disconformes con la ordenación urbanística aplicable. De admitirse la " sanación " de la ilegalidad por el mero transcurso del tiempo se estaría admitiendo la adquisición de facultades urbanísticas contra norma, lo que choca frontalmente con la doctrina jurisprudencial de que " no se podían adquirir licencias por silencio administrativo en contra de la ordenación territorial o urbanística ... " (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 ).

Al respecto podemos traer colación la Sentencia Tribunal Supremo de Supremo de 29 de junio de 2001 (rec. 8357/1996 ), que en su Fundamento Jurídico cuarto declara:

*" No pueden prosperar, en tal estado de cosas, los motivos que se formulan. Los mismos tratan de modificar los fundamentos de hecho establecidos en la sentencia que se recurre, lo que no es admisible en casación y priva de valor a las sentencias que se invocan. En cualquier caso, la sentencia recurrida acierta de lleno cuando considera que "no se trata en el presente caso de obras realizadas con arreglo a un determinado planeamiento que por la modificación de éste quedaron fuera del mismo, sino de obras realizadas sin licencia y contra el Plan vigente en el momento de su ejecución y que si bien no pueden ser demolidas, por prescripción de la acción administrativa, no deben servir de justificación a otras posteriores, asimismo contrarias a la legalidad urbanística".*

*Dicha doctrina es correcta y ajustada a la que hemos establecido en la jurisprudencia más reciente de esta Sala, que se aparta claramente de la tesis que se postula en los motivos que examinamos, y lleva a su perecimiento. Frente a una cierta tolerancia en supuestos de construcciones o instalaciones contrarias al Plan, que tienen, desde luego, el destino natural de desaparecer y ser sustituidas por otras conformes al mismo, pero que se congelan prácticamente en su estado hasta que llega el momento de su extinción natural, porque preexisten al Plan y han nacido conforme a Derecho ( sentencias de 6 de abril y 15 de junio de 2.000 ), las sentencias de 15 de febrero de 1999 y de 3 de abril de 2000 han afirmado - respecto de licencias de obras- que lo construido sin licencia y en contra de la normativa urbanística puede considerarse como fuera de ordenación en el sentido de que no se ajusta a la legalidad urbanística, pero su régimen se debe diferenciar del supuesto de hecho previsto en el artículo 60.1 del TRLS en que las obras eran ya ilegales en el momento mismo en que se estaban llevando a cabo, por lo que el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento impide al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística prevista en el artículo 184.3 TRLS, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata. La sentencia del pasado 20 de diciembre de 2000 precisó -respecto de las licencias de actividades- que una actividad que carece de licencia no es, en sentido estricto, una actividad fuera de ordenación sino, en primer lugar, una actividad clandestina, que no puede verse favorecida por el régimen de fuera de ordenación, que se refiere a las edificaciones o actividades amparadas en licencia que sólo por cambio del planeamiento pasan a ser disconformes con el mismo ".*



En parecido sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2014 (rec. 2490/2011 ) viene a afirmar que: " *El hecho de que la orden de demolición no llegara a ejecutarse, e incluso la eventual caducidad de dicha orden por el transcurso del plazo legalmente establecido para llevarla a efecto, no convierte la obra ilegal en legal, sino simplemente impediría la efectividad de la orden de derribo en su día adoptada, pero no convalida la ilegalidad inicialmente declarada por una resolución administrativa firme, ni tampoco equipara estas situaciones, a los efectos de su valoración expropiatoria, a una edificación en situación de "fuera de ordenación". Y ello por cuanto la inclusión de un inmueble como "fuera de ordenación" se regula en nuestro ordenamiento para aquellos casos en los que la edificación o instalación, siendo inicialmente lícita resulta disconforme con el Planeamiento por su modificación sobrevenida, regulándose como una situación diferenciada que somete al inmueble a un régimen especial de uso y mantenimiento que no resulta trasladable, sin más, a las edificaciones ilegales "* .

En definitiva, la consecuencia jurídica derivada de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística no es otra que la de reconocer al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, esto es la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el Plan para la zona de que se trata, como expresamente se dice en la Sentencia citada de 29 de junio de 2001 . Por el contrario, no sería admisible el uso contrario al Plan en una edificación ilegal dado que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2000 , dicho uso no puede adquirirse por prescripción, aunque haya caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Por lo tanto, el único uso que se permite en este tipo de edificaciones es el que resulte permitido por el Plan para la zona de que se trate.

Y ya en relación con las obras que se permite en este singular régimen de fuera de ordenación, la doctrina jurisprudencial ha precisado que en las edificaciones sometidas a dicho régimen no resultan posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, ni siquiera aunque vengan exigidas por las disposiciones aplicables a la actividad en que ellas se ejerza ( STS de 29 de abril de 2002, rec. 4065/1998 ). Ello impide autorizar una renovación, aunque sea interna, del edificio ( SSTS de 8 de junio de 1998 -rec. 6387/1992 - y 21 de mayo de 1999 -rec. 3346/1993 ) o de las vías de acceso al mismo, cuya modernidad incrementaría el valor de expropiación ( STS 27 de marzo de 2003 ), pero sí es posible realizar obras fundadas en la seguridad de los usuarios del inmueble, por ejemplo, mejora de los sistemas de protección contra incendios ( STS 11 de diciembre de 1998, rec. 8402/1992 ), ampliación de la anchura de la escalera de evacuación de un café bar (cfr. STS 23 de marzo de 1999, rec. 1294/1993 ), etc.

Por ello, el artículo 25.1 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas (artículo 10 desde la modificación llevada a cabo por la Ordenanza de aprobada por Acuerdo del Pleno de 29 de abril de 2014), señala que en los supuestos de " *edificios, obras e instalaciones, resultantes de infracciones urbanísticas prescritas ... sólo podrán autorizarse las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad "* .

Por tanto, en las edificaciones resultantes de infracciones urbanísticas prescritas, como ocurre con la edificación objeto de la calificación urbanística ocupada, únicamente serían admisibles los usos permitidos por el PGOUM de 1997 y las únicas obras autorizables serían las referidas a las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad.

Llegados a este punto, la siguiente cuestión a resolver es la referida a si el artículo 9 de la Ley 8/2012 , al posibilitar la autorización de determinados usos en " *edificación existente "* requiere o no que dicha edificación esté amparada en la correspondiente licencia urbanística. Dicho de otro modo, debe determinarse si el citado artículo 9 posibilita la inaplicación del régimen asimilable al de fuera de ordenación que, en principio, resultaría aplicable a todas aquellas edificaciones resultantes de infracciones urbanísticas prescritas, llevadas a cabo en suelo no urbanizable con cualquier protección o en suelo urbanizable no sectorizado.

A juicio de la Sala, la respuesta debe ser negativa.

Ciertamente nada hay en el citado artículo 9, ni en el Preámbulo de la citada Ley 8/2012 , que pueda hacer pensar que ha sido intención del legislador autonómico legalizar aquellas edificaciones que, llevadas a cabo en suelo no urbanizable con cualquier protección o en suelo urbanizable no sectorizado, resultan ser contrarias al ordenamiento jurídico.

La hipotética legalización o, en su caso, inaplicación del régimen singular de fuera de ordenación, supondría premiar a quien edificó sin licencia o contraviniendo las determinaciones de la misma frente aquél ciudadano que, cumpliendo los términos de la licencia, acomodó la edificación a sus determinaciones.



Por tanto, habría de concluirse que dicho artículo 9 no supone modificación o derogación del régimen asimilado al de fuera de ordenación al que quedan sometidas las construcciones o edificaciones ilegales una vez hubiese transcurrido el plazo de caducidad para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística. Por tanto, únicamente en las " *edificaciones existentes* " que resulten ser conformes con el ordenamiento urbanístico podrán ser autorizables los usos en aquel precepto contemplados (vinculados a la celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad, así como los usos caninos y ecuestres), y sólo en dicho tipo de edificaciones podrán ser llevadas a cabo las obras precisas para llevar a cabo la adaptación de dichas edificaciones al ejercicio de los nuevos usos.

Ello explica que tanto en la Memoria acompañada con la solicitud de calificación como en los informes sectoriales emitidos en su tramitación se haga constante énfasis a que la edificación existente (representada en el Plano A-02 del Anteproyecto de julio de 2013) contaba con una licencia urbanística de 1965, con lo que tácitamente se viene así a admitir que la única edificación a considerar a efectos del ya referido artículo 9 es aquella que resulte ser conforme con el ordenamiento urbanístico. Es quizás dicha circunstancia (que no se cuenta con la preceptiva licencia de obras) la que motiva que el denominado Oficio 3 del Plano anteriormente citado haya quedado excluido, de forma expresa, de la calificación concedida (nótese que no se da razón expresa de dicha exclusión).

A ello no es obstáculo la desvinculación de la calificación urbanística de las posteriores licencias, puesta de manifiesto en el artículo 148.4 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid (" *La calificación urbanística legitima las obras de construcción o edificación y los usos o las actividades correspondientes, sin perjuicio de la necesidad de licencia urbanística en los términos de la presente Ley y de cualesquiera otras autorizaciones administrativas que, conforme a la legislación sectorial aplicable, sean igualmente preceptivas* "), puesto que dicha desvinculación está referida a las licencias ulteriores que se precisen o sean inherentes a las obras de adaptación precisas para el uso o actividad autorizado o al propio ejercicio de la actividad autorizada.

Esto es, en el supuesto contemplado en el ya citado artículo 9, la desvinculación de la calificación urbanística con las licencias debe entenderse referida, únicamente, a las que se precisen para adaptar la " *edificación existente* " a los nuevos usos autorizados (vinculados a la celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad, así como los usos caninos y ecuestres). Ahora bien, la " *edificación existente* ", ubicada, en suelo no urbanizable con cualquier protección o en suelo urbanizable no sectorizado, que es la premisa de la que parte el precitado artículo 9, debe ser enteramente conforme con el ordenamiento urbanístico.

Y siendo ello así, una vez acreditado que la " *edificación existente* " es resultante de una infracción urbanística prescrita y que, por ende, le es aplicable el régimen asimilado al de fuera de ordenación, habrá de llegarse a la conclusión que la calificación aquí impugnada resulta no ser conforme al ordenamiento jurídico en la medida en que ni la edificación puede destinarse a usos distintos de los contemplados en el Plan ni sobre dicha edificación puede realizarse obra alguna habilitadora de tales usos no permitidos.

La anterior conclusión hace innecesario el examen del resto de los motivos de impugnación aducidos por la recurrente, a excepción del referido a la Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, que exige a la actuación " *Implantación de actividad de celebración de eventos en edificación existente sita en la parcela 323 del polígono 21 del TM de Madrid* " de sometimiento a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y ello debido a la impugnación directa contra dicho acto dirigida por la demandante (cuya impugnabilidad autónoma hemos reconocido en el FJ tercero de la presente).

**SÉPTIMO.-** La demandante considera que no resulta ser conforme a Derecho la Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, que exige a la actuación de sometimiento a procedimiento de evaluación ambiental.

La demandante considera que, en aplicación del artículo 148 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, se debería haber llevado a cabo un estudio caso por caso, para determinar si la actividad requería o no someterse a un procedimiento ambiental y en caso afirmativo, a qué procedimiento ambiental, basándose a tal efecto en los criterios que recoge el Anexo Séptimo de la Ley 2/2002 sobre las características de los proyectos, la ubicación de los mismos y las características de los potenciales impactos del proyecto en cuestión.

En lugar de ello, añade, la Resolución de 25 de octubre de 2013, impugnada, se limita a concluir que la actividad no está sometida a ninguno de los procedimientos ambientales de la Ley 2/2002 en base a una previa resolución, relativa a una actividad diferente -la construcción de una carpa- a la que, sin embargo, sí se sometió a procedimiento ambiental.

Considera que se incurre en el absurdo de que se entienda no sometido a procedimiento ambiental una actividad porque otra anterior sí lo estuvo. Si aquella se sometió a estudio caso por caso, con ésta debió



hacerse otro tanto, con independencia, en este momento, del resultado de esta valoración de sometimiento o no.

En definitiva, considera que debió someterse a estudio caso por caso.

La Administración demandada entiende, por el contrario, que la resolución impugnada resulta ser conforme a Derecho. Al respecto sostiene que, estándose ante un supuesto de cambio o ampliación de la actividad de celebración de actos sociales en las edificaciones existentes en la Finca " *La Muñoza* ", sería aplicable el apartado 4 del artículo 5 de la Ley 2/2002 . Se procedió a evaluar si el nuevo proyecto podría tener repercusiones sobre el medio ambiente, concluyéndose que no. Por tanto, el trámite que la demandante estima ser esencial no era preceptivo.

El resto de las codemandadas se oponen, igualmente, al motivo de impugnación que nos ocupa. En síntesis, sostienen que existiendo ya anteriormente la evaluación de impacto ambiental para la misma finca y actividad litigiosa, la norma aplicable de la Ley 2/2002 de Evaluación Ambiental es la dispuesta en su artículo 5.4 . El proyecto y actividad objeto de la calificación urbanística litigiosa, en cuanto cuentan con la evaluación ambiental ya informada y autorizada en el anterior procedimiento de calificación para la misma actividad, únicamente requería la sujeción a un nuevo procedimiento de evaluación ambiental en la medida en que implicase alguno de los incrementos de efectos ambientales o repercusiones sobre el medio ambiente relacionados; que no se aprecian previsibles en el caso presente, por lo que no procedía el sometimiento de la actividad proyectada a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Pues bien, para la correcta resolución del motivo de impugnación que nos ocupa resulta conveniente poner de relieve que el artículo 148.3 de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid dispone, en relación con el procedimiento de las calificaciones urbanísticas, que: "*Si las obras y los usos o actividades de que se trate requieren declaración de impacto ambiental o, en su caso, informe o calificación ambientales, no podrá resolverse sobre la calificación urbanística hasta que no se haya producido el correspondiente pronunciamiento ambiental, quedando suspendido entre tanto el plazo para resolver*".

La Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, aquí impugnada, concluye que "*la actividad ahora propuesta no se puede inscribir en ninguno de los supuestos que requieren el sometimiento a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecidos en la Ley 2/2002*".

A dicha conclusión se llega teniendo en cuenta: (i) La actuación propuesta consiste en la celebración de eventos en un edificio-palacete de 685 m<sup>2</sup> existente desde 1965, finca "*La Muñoza*", ubicada dentro del parque Regional de la Cuenca Alta del río Manzanares, e incluida en el LIC denominado "*Cuenca del Río Manzanares*"; (ii) Se cita que existe un antecedente previo, de fecha 21 de diciembre de 2006, para la construcción de una carpa destinada a la celebración de eventos como complemento a actividades formativas y prácticas de integración social y laboral de personas con incapacidad intelectual; donde ya se evaluaba los efectos ambientales de la celebración de eventos en la finca y consideraba estos impactos de escasa relevancia, concluyéndose que no se debía someter a ninguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental establecidos en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; (iii) En cuanto a la presente solicitud, consta informe favorable, de fecha 17 de octubre de 2013, de la Dirección General de medio Ambiente, competente en materia de planificación, protección y conservación de los espacios protegidos (Parque Regional y Lic) donde se ubica la finca; y (iv) En las condiciones recogidas en la documentación presentada "*no es previsible que se produzcan efectos ambientales adversos significativos de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 5 de la Ley 2/2002 de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid*".

Frente a lo expuesto y razonado en la antedicha resolución, la demandante invoca el artículo 5.3 de la citada Ley 2/2002, según el cual: "*Serán objeto de estudio caso por caso los proyectos y actividades recogidos en el Anexo Cuarto de esta Ley*". Precepto que la demandante pone en relación con el epígrafe 73 del citado Anexo Cuarto ("*Proyectos no recogidos en otros Anexos, que se desarrollen fuera de zonas urbanas, en espacios incluidos en el Anexo Sexto, que no tengan relación directa con la gestión de dichas áreas*").

Por ello entiende que se debió someter a estudio caso por caso la sujeción a Evaluación Ambiental de la Calificación Urbanística para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad.

Por el contrario, las codemandadas invocan el artículo 5.4 de la citada Ley ambiental, según el cual:

"*Igualmente se someterá a estudio caso por caso cualquier cambio o ampliación de los proyectos y actividades que figuran en los Anexos Segundo, Tercero y Cuarto, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener repercusiones sobre el medio ambiente, es decir cuando impliquen uno o más de los efectos siguientes:*



- a) Incremento de las emisiones a la atmósfera.
- b) Incremento de los vertidos de aguas residuales.
- c) Incremento de la generación de residuos.
- d) Incremento de la utilización de recursos naturales.
- e) Afección a áreas incluidas en el Anexo Sexto. "

Ciertamente, a juicio de la Sala, lo único claro de la Resolución de 25 de octubre de 2013 es su conclusión: " *la actividad ahora propuesta no se puede inscribir en ninguno de los supuestos que requieren el sometimiento a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecidos en la Ley 2/2002*".

Conclusión que va precedida de otra afirmación: " *no es previsible que se produzcan efectos ambientales adversos significativos de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 5 de la Ley 2/2002 de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid*".

Afirmación que, dada su trascendencia, sin embargo, no se justifica o, al menos, no se aclara el por qué se llega a la misma. Se alude a la existencia de (i) un antecedente, de fecha 21 de diciembre de 2006, para la construcción de una carpa destinada a la celebración de eventos como complemento a actividades formativas y prácticas de integración social y laboral de personas con discapacidad intelectual, donde ya se evaluaba los efectos ambientales de la celebración de eventos en la finca y consideraba estos impactos de escasa relevancia; así como (ii) a un informe favorable, de fecha 17 de octubre de 2013, de la Dirección General de medio Ambiente.

Ahora bien, nada se dice ni razona por qué la nueva actividad " *no provocará efectos ambientales adversos significativos* " de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 5 de la Ley 2/2002 de evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid, pese a que no es complementaria de otra como ocurría en el supuesto del antecedente de 2006 (que se contemplaba como mero complemento de las actividades formativas y prácticas educativas orientadas a la integración social y laboral de personas con discapacidad intelectual en la vertiente de la hostelería y jardinería), sino principal, y que cuya realización se efectúa en la edificación existente en la finca " *La Muñoza* ", no en una Carpa desmontable como ocurría en 2006. Ninguna consideración al respecto se realiza, como tampoco se realiza consideración o razonamiento alguno de por qué la actividad ahora solicitada supone un mero cambio o ampliación de la actividad objeto de consideración en el año de 2006.

Por tanto, no queda acreditado que nos encontremos ante un mero cambio o ampliación de la actividad considerada en 2006 (o al menos, no aparece justificado), ni menos aún que no concurra ninguna de las circunstancias contempladas en el artículo 5.4 de la ya citada Ley 2/2002 de la Comunidad de Madrid .

En consecuencia, ya se aplique el artículo 5.3, ya se aplique el artículo 5.4, ambos de la ya reiterada Ley 2/2002 , la implantación de la actividad objeto de la calificación urbanística que nos ocupa debió someterse a estudio caso por caso la sujeción a Evaluación de Impacto Ambiental, basándose para ello en los criterios recogidos en el Anexo Séptimo de la precitada Ley (artículo 5.1), por lo que la Resolución de 25 de octubre de 2013, en cuanto exime de todo procedimiento de evaluación de impacto ambiental sin que previamente se hubiese sometido la implantación de la actividad a estudio caso por caso, resulta ser disconforme con el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, resulta procedente estimar el motivo examinado.

**OCTAVO.-** De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se impone a las demandadas, por mitad y a partes iguales a ambas representaciones procesales, las costas causadas con el límite ( artículo 139.3 LJCA ) de 2.000 € en cuanto a la minuta de honorarios del Letrado de la demandante, atendida la complejidad del caso enjuiciado, el contenido de sus escritos y la actividad desplegada en el presente recurso.

**VISTOS.-** Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLAMOS

Que con ESTIMACIÓN del recurso del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la FEDERACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID, representada por el Procurador D. Carlos Plasencia Baltés contra: (i) El Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Madrid, de fecha 12 de noviembre de 2013, por el que se otorga la calificación urbanística solicitada para la implantación de la actividad de celebración de actos sociales y eventos familiares de especial singularidad en la edificación existente, según Plano A.2, en la parcela 323 del polígono 21 del Catastro de Rústica, finca " *La Muñoza* ", con una superficie de 25.832 m2, en el término



municipal de Madrid, (ii) Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, que exime a la actuación " *Implantación de actividad de celebración de eventos en edificación existente sita en la parcela 323 del polígono 21 del TM de Madrid* " de sometimiento a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, (iii) La desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la referida Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, y (iv) La Orden 1938/2014 de la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo por la que se declaraba la inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto contra la ya citada Resolución de 25 de octubre de 2013 del Sr. Director General de Evaluación Ambiental, ACORDAMOS:

(I) Nulidad de los actos objeto del presente recurso, así como cuantos actos y disposiciones se dictaren en su ejecución o desarrollo.

(II) Condenar a las demandadas a reponer y restablecer todo lo actuado a la situación física y jurídica anterior a la del Acuerdo impugnado, así como, a adoptar todas las medidas que fuesen necesarias hasta asegurar la plena efectividad de la resolución judicial que se dicte.

(III) Condenar en costas a las demandadas, con la limitación establecida en el último fundamento jurídico.

Notifíquese la presente resolución a las partes en legal forma, haciéndoles saber que la misma es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, justificando el interés casacional objetivo que se pretenda.

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

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez D. José Daniel Sanz Heredero

D. José Ramón Chulvi Montaner D<sup>a</sup>. Fátima Blanca de la Cruz Mera

D<sup>a</sup>. Natalia de la Iglesia Vicente