

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Madrid

C/ Gran Vía, 19 , Planta 5 - 28013

45029710

NIG: 28.079.00.3-2022/0075919

Procedimiento Ordinario 697/2022 A

Demandante: [REDACTED]

PROCURADOR [REDACTED]

Demandado: AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA
LETRADO EN ENTIDAD MUNICIPAL

SENTENCIA Nº 514/2023

En la villa de Madrid, a veintidós de diciembre de dos mil veintitrés.

D. [REDACTED], Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 17 de Madrid, ha visto los presentes **autos de Procedimiento Ordinario nº 697/2022** en los que han sido partes [REDACTED] como demandante, representada por la Procuradora de los Tribunales [REDACTED] y defendida en el procedimiento por el Letrado [REDACTED] y el **AYUNTAMIENTO DE MAJADAHONDA** como Administración demandada, representado y asistido en el procedimiento por el Letrado [REDACTED] siendo la actuación objeto de recurso la Resolución 2159/2022, del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), que desestimó el Recurso de Reposición contra la Resolución 4437/2021, de 11 de octubre de 2021, dictada por la Sra. Concejala-Delegada de Urbanismo, Mantenimiento de la Ciudad, Vivienda, Obras y Urbanizaciones del Ayuntamiento de Majadahonda en la que se resolvió declarar la carencia de efectos de la declaración



responsable presentada por [REDACTED] para implantación de actividad de óptica con obras en Centro Comercial El Mirador, Calle Barco, 11, [REDACTED] de Majadahonda y ordenar la paralización de cualquier actuación o uso derivada de la declaración responsable dada la carencia de efectos de ésta, procediendo a dictar, en nombre de S.M. El Rey, la presente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 24.10.2022 se presentó recurso contencioso administrativo contra la actuación identificada en el encabezamiento de la presente resolución, que previo turno de reparto, tuvo entrada en este Juzgado el siguiente día 04.11.2022, admitiéndose a trámite mediante Decreto de 07.11.2022 por el que se mandó emplazar a las partes y se ordenó la remisión del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Personadas las partes y recibido el expediente administrativo, se presentó el escrito de demanda. En dicho escrito, la parte demandante expone, en síntesis, los siguientes hechos.

"El 18 de junio de 2021, mi representada presentó ante el Ayuntamiento demandado, una Declaración Responsable para la implantación de actividad de óptica con obras en Centro Comercial El Mirador, Calle Barco, 11, [REDACTED] de Majadahonda.

El 2 de noviembre de 2021 (casi cinco meses después de presentada la Declaración Responsable, y con las obras ya acabadas), sin previo requerimiento técnico ninguno, ni plazo para posibles alegaciones, el Ayuntamiento demandado emitió la Resolución de la Concejala



Delegada de Urbanismo de 11 de octubre de 2021 (folios 289 a 290 d'e la Parte 1 del expediente) en la que se acordó "declarar la carencia de efectos de la declaración responsable presentada ... para implantación de actividad de óptica con obras en Centro Comercial El Mirador, Calle Barco nº 11, [REDACTED] de este término municipal, en tanto el local objeto de dicha declaración se halla en un Centro Comercial sobre el que se realizaron obras no autorizadas que alteraron los parámetros urbanísticos licenciados", ordenando "la paralización de cualquier actuación o uso derivada de la declaración".

La decisión de dicha Resolución conforme a su "Fundamento de Derecho Segundo", se basa en que:

Segundo.- Tal como señala el informe técnico la actividad y las obras objeto de declaración responsable se desarrollan en un Centro Comercial que fue objeto de obras no amparadas en título habilitante urbanístico que alteraron, entre otras las condiciones de superficie máxima edificable, de condiciones de seguridad de protección contra incendios y de dotación mínima de plazas de garaje aparcamiento previstas en la licencia de primera ocupación inicial y en la licencia concedida mediante Resolución 496/2015, en ambos casos de todo el edificio en el que se haya insertado el local objeto de la declaración responsable, por lo que deberá previamente acomodarse la situación del edificio a la normativa urbanística vigente para legitimar las obras y actividades declaradas, al ser de nueva implantación"

La referida Resolución de la Concejal Delegada de Urbanismo de 11 de octubre de 2021 (folios 289 a 290 de la Parte 1 del expediente) declarando la carencia de efectos de la DR, fue objeto del correspondiente Recurso de Reposición de 23 de noviembre de 2021



(folios 294 a 363 de la Parte 1 del expediente), frente a cuya desestimación se interpuso el presente recurso contencioso administrativo”.

Concluye el recurrente su escrito de Demanda suplicando se dicte Sentencia por la que “se anule la resolución recurrida y se entienda con plenos efectos la declaración responsable presentada por [REDACTED] para implantación de actividad de óptica con obras en Centro Comercial El Mirador, Calle Barco, 11, [REDACTED] de Majadahonda, con expresa condena en costas a la Administración demandada”.

TERCERO.- Conferido el oportuno traslado, la Administración formuló contestación a la demanda y, mediante Decreto de 26.04.2023, se fijó la cuantía del procedimiento en INDETERMINADA.

CUARTO.- Delimitados los hechos objeto de controversia, se practicó la prueba propuesta y admitida cuyo resultado es el que se refleja en el procedimiento.

Concluida la práctica de la prueba, las partes presentaron sus respectivos escritos de conclusiones, quedando los autos conclusos y para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión objeto de enjuiciamiento corresponde al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo por aplicación de lo establecido en el art. 1 de la LJCA, siendo competente para su



conocimiento este Juzgado según lo previsto en los arts. 8 y 14 de la misma Ley.

SEGUNDO.- Es objeto del presente recurso jurisdiccional la Resolución 2159/2022, del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), que desestimó el Recurso de Reposición contra la Resolución 4437/2021, de 11 de octubre de 2021, dictada por la Sra. Concejala-Delegada de Urbanismo, Mantenimiento de la Ciudad, Vivienda, Obras y Urbanizaciones del Ayuntamiento de Majadahonda en la que se resolvió declarar la carencia de efectos de la declaración responsable presentada por [REDACTED] para implantación de actividad de óptica con obras en Centro Comercial El Mirador, Calle Barco, 11, [REDACTED] de Majadahonda y ordenar la paralización de cualquier actuación o uso derivada de la declaración responsable dada la carencia de efectos de ésta.

La parte recurrente entiende que las resoluciones impugnadas con es conforme a Derecho por las siguientes razones:

En primer lugar, destaca que el expediente administrativo que se siguió en su momento para el restablecimiento de la legalidad urbanística se halla inconcluso, por lo que debe entenderse caducado y ha de considerarse que la licencia de primera ocupación del edificio concedida por medio de Resolución 1176/2022 se halla vigente, por lo que no solo no tiene dicho expediente ningún efecto jurídico sobre la licencia, o sobre las actividades en el Centro Comercial, sino que está ya caducado y las posibles obras no amparadas por licencia inicial, prescritas.

En segundo lugar, porque conforme constaba en el proyecto de DR presentado, el local de óptica cuya actividad se solicitó, tenía (y tiene) acceso directo desde la vía pública y no ha de utilizar ninguno de los elementos comunes del Centro, por lo que en ningún caso podría



afectarle una situación de "obras no autorizadas en las zonas comunes del Centro Comercial".

Entiende, a su vez, que en ningún caso la apertura del local puede suponer un riesgo por incumplimiento de la normativa de incendios.

En tercer lugar, sostiene que la existencia de obras ilegales ya prescritas implicaba, en el peor de los casos, que el edificio estaría en situación de "fuera de ordenación relativa" (es perfectamente posible su adecuación a la normativa, no está en suelo dotacional, ni está prevista su expropiación), por lo que, conforme al acuerdo de 26 de noviembre de 2009 adoptado por el Pleno Municipal para la interpretación del artículo 20 del PGOU de Majadahonda, es perfectamente posible la implantación, cambio o modificación de actividades, siempre que, como es el caso, no se realicen obras que superen el 50% de la superficie edificada del edificio.

En cuarto lugar, señala que el Ayuntamiento ha liquidado sin ninguna cuestión el IAE por la actividad en el local objeto de la DR (referencia 0001078468-10; identificación ID0003075026).

En último término, considera quebrantado el principio de confianza legítima debido a la opacidad informativa que existía en torno a esas deficiencias en materia de legalidad urbanística puestas de manifiesto por la Administración.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Majadahonda, por su parte, defiende la conformidad a Derecho de la resolución recurrida. Alega lo siguiente:



Posible causa de inadmisibilidad por falta de legitimación activa sobrevenida, exponiendo sus dudas acerca de que la entidad recurrente siga siendo arrendataria del local en cuestión.

Considera, en síntesis, que la situación de ilegalidad urbanística en que se encuentra en el Centro Comercial resulta palmaria y ello afecta, en tanto "edificio contenedor", a todos los locales e instalaciones que lo integran.

Recuerda que existen obras realizadas con posterioridad a la primera licencia de ocupación que infringen la normativa aplicable y se remite a los múltiples informes cuyo contenido obra en autos.

En conclusión, afirma que si el inquilino no puede desarrollar su actividad es, única y exclusivamente, por una conducta imputable al propietario-arrendador y será a éste a quien debería exigir responsabilidades y, en su caso, la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios que se le hubieran podido ocasionar.

CUARTO.- Sobre las construcciones que se encuentran "fuera de ordenación" y respecto de las obras y reparaciones que resultan admisibles se pronunció el **TSJM en sentencia de 15 de marzo de 2017, re. 516/2016:**

"No obstante lo anterior conviene cabe traer a colación lo declarado por esta sección en relación con la naturaleza jurídica de las edificaciones declaradas como "fuera de ordenación".

En nuestra reciente Sentencia de 12 de diciembre de 2016, dictada en el recurso de apelación 273/2016, señalamos que "los orígenes de la situación de fuera de ordenación se sitúan en la Ley del Suelo de 1956, en cuyo artículo 48 se disponía que aquellos edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del planeamiento urbanístico y que resultaran disconformes con el mismo serían calificados como fuera de ordenación. A partir de esta calificación, a tales bienes se les aplicaba un régimen restrictivo que impedía que la propiedad acometiera obras de



consolidación, aumento de volumen, modernización y, en general, las que supusieran un incremento de su valor de expropiación; permitiendo, por el contrario, la ejecución de aquellas reparaciones que exigiera la higiene, el ornato y la conservación del inmueble, tolerando su uso en tanto en cuanto no desapareciese físicamente la construcción o instalación.

Por su parte, el artículo 49 de esta misma Ley establecía un régimen de tolerancias, previsto para aquellas industrias situadas en zonas no adecuadas de acuerdo con la nueva ordenación planteada, y en las cuales se permitía, vía normas urbanísticas u ordenanzas de edificación, un régimen más laxo que el general aplicable a la situación de fuera de ordenación.

En resumen, la situación de fuera de ordenación podía definirse como la que se producía, con el carácter de sobrevenida, respecto de aquellas edificaciones e instalaciones erigidas que, por mor de la aprobación o modificación de un determinado plan, dejaban de ser conformes con la ordenación urbanística, y a los cuales se les aplicaba, desde ese momento, un régimen restrictivo respecto de las obras que en estos bienes se permitían, con el objeto de que los mismos desapareciesen una vez se extinguiesen las posibilidades razonables de vida de sus elementos, o que al menos, cuando se expropiasen en el futuro, no vieran incrementado su valor de expropiación, manteniendo el uso que estuviesen desempeñando.

En el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se recogió dicha figura de fuera de ordenación en términos análogos a lo previsto en la Ley de 1956 -artículos 60 y 61 -. También en el Texto Refundido de 1992 -artículo 137- se reguló la situación de fuera de ordenación en términos similares a las anteriores disposiciones, si bien se introdujo un importante matiz, al reconocerse al Plan la posibilidad de disponer de un régimen distinto al general establecido en la Ley, lo que la doctrina vino a denominar como la deslegalización de la figura.



Tras la sentencia del TC núm. 61/1997, han sido las Comunidades Autónomas las que, en sus respectivas legislaciones urbanísticas, han recogido el testigo iniciado en 1956 regulando la situación de fuera de ordenación. Así, y por lo que se refiere al tratamiento que de dicha figura se acomete en la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, debemos citar el artículo 64 de la misma, que bajo el epígrafe de "Efectos de la entrada en vigor de los Planes ", establece que la entrada en vigor de los Planes de Ordenación Urbanística producirá, de conformidad con su contenido, entre otros, el siguiente efecto:

"b) La declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el Plan de Ordenación Urbanística de que se trate.

A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Son siempre incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el Plan de Ordenación Urbanística, las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional o impidan la efectividad de su destino".

(....)

En todo caso, la característica esencial o razón de ser de este régimen de fuera de ordenación es la de dar una respuesta a las situaciones transitorias generadas con motivo de la aprobación de un nuevo Plan, sin que ello suponga la demolición a costa del afectado de los edificios, sino que las limitaciones únicamente persiguen no incrementar el coste de expropiación o de indemnización por edificios o usos que deben desaparecer en virtud de un sistema de gestión urbanística.



Precisamente, la circunstancia de que la declaración de fuera de ordenación no implique su demolición inmediata, sino que se espera a la extinción natural de la construcción o instalación así calificada, manteniéndose su uso, es el factor clave que descarta su indemnizabilidad, como así ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en constantes pronunciamientos, declarando "que el interés general es digno causante del sacrificio causado sobre la propiedad" (sentencias del TS de 26 de diciembre de 1978 , 13 de febrero de 1991 y 15 de abril de 1987).

Llegados a este punto, resulta pertinente diferenciar el supuesto acabado de exponer ("fuera de ordenación") de aquellas edificaciones o instalaciones que habiendo sido construidas de manera ilegal ha prescrito, sin embargo, la posibilidad de su demolición ("asimilación a afuera de ordenación").

Es cierto, sin embargo, que una antigua jurisprudencia se inclinaba por la aplicación del régimen de fuera de ordenación a las edificaciones ilegales, una vez transcurridos los plazos previstos para instar las medidas de restablecimiento de la legalidad. Ahora bien, dicha previsión se efectuaba desde la óptica de que si no se les aplicaba el régimen de fuera de ordenación, iban a contar con un tratamiento jurídico más favorable que si se les aplicaba.

(...)

Por eso, más recientemente, la doctrina jurisprudencial tiende a poner de relieve las diferencias o disimilitudes, tanto conceptuales como jurídicas, existentes entre los supuestos de fuera de ordenación acaecidos como consecuencia de un nuevo planeamiento y los supuestos de edificios, obras e instalaciones, resultantes de infracciones urbanísticas prescritas, por cuyo motivo no pueden ser idénticos los regímenes jurídicos a los que se hayan sometidos.

(...)



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 definitiva, 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).

En este 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.

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.

La Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid tan solo se ocupa, tal como hemos señalado, en su artículo 64.b), de la situación de fuera de ordenación como consecuencia de la disconformidad de la edificación o instalación existente con el nuevo planeamiento, omitiendo toda regulación del régimen jurídico aplicable a las edificaciones y



construcciones no legitimadas por título administrativo suficiente, sobre las que hubiere caducado el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Este vacío normativo autonómico deberá ser colmado con la regulación contenida en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y, en su caso, con la jurisprudencia interpretadora y aplicadora de sus preceptos, dado el carácter supletorio del derecho estatal hasta tanto se solventa el vacío normativo autonómico sobre la materia, tal como se deriva de la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que a la vez que declara inconstitucional una serie de preceptos calificados legalmente como supletorios -al carecer el Estado de competencias sobre concretas materias- los llega a anular, mantiene la vigencia del Derecho estatal preexistente (FJ 12).

Por tanto, de cuanto queda dicho se desprende que el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento: (i) Tiene como efecto el impedir al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, 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; y (ii) Sólo serán autorizables las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad, no resultando 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.



En consecuencia, los usos o actividades pretendidas en las edificaciones sin licencia, además de la necesidad de que no se opongan a los permitidos por el planeamiento para la zona de que se trate, se requiere que no precisen de la realización de obras que excedan de las estrictamente autorizables (pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad).

(....)

En todo caso, debe quedar claro, ante el vacío normativo autonómico sobre la materia, que la interpretación y aplicación que se haga de dicho precepto deberá resultar conforme con la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta (que, como hemos visto, dio carta de naturaleza a la situación "asimilada" a fuera de ordenación) en atención al carácter supletorio del derecho estatal, conforme ya se ha expuesto, respecto de aquellas obras que exceden notoriamente de las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad".

Y la STS de 25 de julio de 2018, re. 972/2017, indica sobre las obras que pueden ejecutarse en estos casos, en la línea expuesta por la anterior sentencia:

"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. ".

La Sentencia de tres de mayo de 2018, re. 566/2017, resume la doctrina de la Sala:

"Sobre la caducidad de la acción hay que reiterar la Jurisprudencia de la presente Sala y Sección. Esta Sala y Sección, en la sentencia de 22 de julio de 2015, recurso 383/2014 , ha señalado que el transcurso del plazo de cuatro años desde la ejecución de las obras sin licencia o contrarias al planeamiento, tiene como efecto el impedir al Ayuntamiento la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, 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, pero que "sólo serán autorizables las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad, no resultando 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". También dijimos en esa sentencia que "en consecuencia, los usos o actividades pretendidas en las edificaciones sin licencia, además de la necesidad de que no se opongan a los permitidos por el planeamiento para la zona de que se trate, se requiere que no precisen de la realización de obras que excedan de las estrictamente autorizables (pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la



conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad". Por último, en dicha sentencia de 22 de julio de 2015 , señalamos que "las consecuencias y efectos jurídicos de la caducidad consumada se mantendrán mientras la situación fáctica resulte inalterada. No puede pretenderse el mantenimiento e inalterabilidad de los efectos jurídicos producidos como consecuencia de la caducidad del plazo para el restablecimiento de la legalidad urbanística a una realidad distinta a la que motivó, precisamente, aquella. Reiteramos, los efectos jurídicos derivados de la caducidad lo son, únicamente, para el mantenimiento de la situación creada, no otra distinta y, además, infractora del ordenamiento jurídico. Es por ello, que esta Sala viene sosteniendo que cuando se dan tales circunstancias se entiende "perdida la caducidad inicialmente ganada a los efectos de aplicación del artículo 195.1 de la ya citada Ley 9/2001 , dado que el destino de las obras en situación equiparable al de fuera de ordenación es su desaparición, no su consolidación, modernización o su sustitución, como en el caso concreto ha ocurrido", pudiendo citarse al efecto, entre otras, las Sentencias de esta Sala y Sección de 28 de octubre de 2010, rec. 2254/2010 ; 5 de marzo de 2009, rec. 2154/2008 ; 22 de octubre de 2009, rec. 1029/2009 "

QUINTO.- Sobre la posible causa de inadmisión esgrimida, en la medida en que no se ha practicado prueba en este sentido y la Administración únicamente arroja dudas al respecto sin aportar elementos probatorios sólidos, se va a proceder a abordar el fondo del asunto (artículo 24.1 CE).

SEXTO.- En el caso que nos ocupa, es cierto que el procedimiento iniciado en el año 2014 - Expediente 44/2014 - por el Ayuntamiento de Majadahonda para el restablecimiento de la legalidad urbanística no ha sido culminado por medio de resolución administrativa. La última actuación data del 07.03.2017 (documento número 2 de la Demanda y Folios 113 a 116 de la Parte 3 del EA).



Consecuentemente, la primera cuestión que se plantea es si resulta estrictamente necesario que se dicte una resolución administrativa en la que se declare que una determinada edificación se encuentra en régimen de "fuera de ordenación".

Y en este sentido, la **STSJ Región de Murcia (Contencioso), sec. 2ª, S 20-12-1999, nº 1070/1999, rec. 345/1996** entendió, entre otras consideraciones, que *"huelga asimismo que esta Sala acceda a que, como asimismo pretende la actora, el edificio "A." sea calificado como "fuera de ordenación"(artículo 60 de la citada Ley del Suelo), por cuanto que, como alega la representación de la Administración demandada, esta situación jurídica se produce meramente por la disconformidad de una edificación preexistente a la aprobación definitiva del nuevo planeamiento respecto de la ordenación en el mismo establecida; pero sin que esta situación implique que la edificación sea demolida, ni la cesación de su uso, sino más bien mantener su "status", que sólo impide realizar las obras que el citado artículo 60.2 prohíbe; ni por otra parte, sea necesaria una calificación formal de "fuera de ordenación" de cada edificio o construcción que se halle en esta situación"*.

Este Juzgador comparte esta interpretación y entiende que si tal consideración es aplicable a aquellos supuestos en los que la situación de fuera de ordenación se deriva de la aprobación de un PGOU posterior, resulta igualmente aplicable, y quizá con mayor razón, a aquellas edificaciones que han sido construidas, a la vista de fuertes indicios, al margen de la legalidad urbanística. Así las cosas, si bien no parece discutible la validez de la primera licencia de ocupación concedida en virtud de Decreto 1776/2002 del Concejal Delegado de Vivienda Urbanismo y Obras, tampoco parecen existir dudas acerca de que, con posterioridad, se realizaron una serie de obras en incumplimiento de los parámetros fijados por dicha licencia. En concreto, y en los términos de la propia resolución recurrida, en relación con las "condiciones de



superficie máxima edificable, condiciones de seguridad de protección contra incendios y en materia de de dotación mínima de plazas de garaje y aparcamiento". Y así se recoge en múltiples informes que obran en el Expediente Administrativo, en concreto en los Folios 440-443 y 499-500 de la Parte 2 del EA; así como en los Informes técnicos de fecha 22.11.2018 (Folios 116 a 120 de la Parte 1 del EA) y de 04.12.2018 (Folios 130 y siguientes de idéntica Parte 1).

Todo ello nos lleva a discrepar de las razones aducidas por la recurrente, con base en las siguientes razones complementarias:

En primer lugar, por ostentar la normativa urbanística la consideración de "normas de orden público", debiendo prevalecer el interés general sobre el interés particular de las personas físicas o jurídicas que pudieran verse afectadas. Asumir la tesis contraria implicaría que mientras dura el correspondiente procedimiento administrativo, el cual podría alargarse por múltiples circunstancias e incluso llegar a declararse caducado, los particulares podrían realizar todo tipo de reformas y actividades en ciertos edificios que, a todas luces y como es el caso que nos ocupa, han sido construidos quebrantando la legalidad urbanística, en este supuesto realizando obras no amparadas por la licencia concedida.

En segundo lugar, y a mayor abundamiento, no nos encontramos ante la inexistencia absoluta de un procedimiento administrativo tendente al restablecimiento de la legalidad vulnerada. Antes al contrario, el procedimiento se tramitó y en él constan una pluralidad de actuaciones e informes en los términos anteriormente señalados, faltando únicamente una resolución definitiva que recoja tales aseveraciones. Ciertamente, la pasividad demostrada por el Ayuntamiento por haber dejado transcurrir tanto tiempo sin cerrar el procedimiento, sin reabrir otro nuevo con idéntico fin o sin alcanzar algún otro tipo de solución que clarificara la situación podría considerarse censurable, pero no por ello se puede admitir, por ir en contra del interés general y de la propia naturaleza del



Derecho Urbanístico, que esa falta de finalización comporte, automáticamente, que el centro comercial cumple con toda la normativa urbanística que resulta de aplicación y, en consecuencia, que se estimen admisibles cualesquiera modificaciones o reformas en los distintos locales que forman parte del edificio "contenedor".

Lo cual nos lleva a discrepar, asimismo, respecto de otra de las afirmaciones vertidas por el recurrente. Y es que, por más que el local afectado tenga un acceso directo desde el exterior, no deja de estar integrado en el conjunto de la edificación que conforma el centro comercial en su totalidad. Por ende, no se puede considerar de otra manera que no sea como una parte del todo.

Por último, y enlazando con lo anterior, no hay necesidad de ahondar en el cumplimiento o no de la normativa antiincendios, pues se trata de un argumento adicional aportado por la Administración, pero cuya valoración en la presente resolución no permitiría efectuar, cualquiera que fuera ese resultado valorativo, un pronunciamiento distinto. Dicho en otros términos, aun cuando se pudiese afirmar, a la vista de las manifestaciones efectuadas por el perito [REDACTED] [REDACTED] que el local cumple con las medidas de prevención de incendios y que no existe un peligro o riesgo adicional por la situación en que se encuentra el edificio, ello no desvirtuaría la existencia de otras infracciones de la normativa urbanística que afectan, necesariamente y por extensión, a los distintos locales que integran el Centro Comercial "El Mirador".

SÉPTIMO.- La siguiente cuestión que se plantea estriba en determinar si nos encontramos ante un edificio en situación de fuera de ordenación absoluta o relativa, a los efectos correspondientes.

Y a la vista del Acuerdo de 26 de noviembre de 2009 adoptado por el Pleno Municipal para la interpretación del artículo 20 del PGOU de Majadahonda (documento número 7 de la Demanda), considero que nos encontramos ante el supuesto de fuera de ordenación absoluta que se



corresponde con *"aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones constitutivas de infracciones urbanísticas, incluso aquellas que prescriban por el transcurso del plazo establecido y que sea imposible su legalización y adecuación a la normativa urbanística vigente"*, con las limitaciones inherentes a dicha declaración y que por ende impiden amparar las obras de reforma realizadas por la entidad recurrente.

OCTAVO.- Respecto de la vulneración del principio de confianza legítima, considero que dicho motivo de impugnación tampoco puede prosperar. Cabe recordar que el **TSJM en Sentencia de 25 de junio de 2020, re. 382/2019**, destacaba lo siguiente:

"En relación con el primero de los motivos de impugnación aducidos, en relación con la vulneración del principio de confianza legítima y vulneración a los actos propios por la inactividad del Ayuntamiento respecto de los 18 cerramientos existentes en la Comunidad de Propietarios, resulta evidente, a juicio de la Sala su desestimación, bastando para ello con traer a colación la doctrina contenida en la STS 16-3-2016, rec. 2775/2014, según la cual no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico. Así el FD 14 dice que:

"Respecto del principio de los actos propios, como hemos señalado en nuestra sentencia de 18 de Octubre de 2012 (rec. 2577/2099): "(...) En la S.T.C. de 21 de abril de 1988, nº 73/1988 , se afirma que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y



la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo (entre otras, en las sentencias de 1 de febrero de 1990 (fº.jº. 1º y 2º), 13 de febrero de 1992 (fº.jº. 4º), 17 de febrero, 5 de junio y 28 de julio de 1997. Un día antes de la fecha de esta sentencia se ha publicado en el BOE la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre . Uno de los artículos modificados es el 3º, cuyo nº 1, párrafo 2º, pasa a tener la siguiente redacción: "Igualmente, deberán (las Administraciones Públicas) respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima ", expresándose en el Apartado II de la Exposición de Motivos de la citada Ley lo siguiente: "En el título preliminar se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas, derivados del de seguridad jurídica. Por una parte, el principio de buena fe, aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa incluso antes de su recepción por el título preliminar del Código Civil. Por otra, el principio, bien conocido en el derecho procedimental administrativo europeo y también recogido por la jurisprudencia contencioso-administrativa, de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente".

Y en la sentencia de esta Sala de 16 de septiembre de 2002 (RC 7242/1997), se afirma: "Además, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el sólo hecho de que así se ha



decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos que sean realmente declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 , modificada por Ley 4/1999), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos".

Consecuentemente el principio de confianza legítima, supone una mandato dirigido a la Administración, no a los particulares, en el seno de las relaciones administrativas, que supone que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. De esta forma, este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, pues lo contrario supondría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; situación que sería la que resultaría de admitir la tesis del recurrente, máxime cuando lo que está en debate es la clasificación de determinados terrenos como suelo urbano, clasificación de carácter reglado y ajena a cualquier tipo de disponibilidad, ni para la Administración, ni para los particulares".



Y a todo lo anterior cabría añadir, en los términos de la reciente **STS 293/2023, de 8 de marzo de 2023**, que *"hemos de concluir de lo expuesto que las potestades de comprobación en una declaración responsable o comunicación previa, conforme a la normativa general en vigor, no está sujeta a plazo alguno y puede realizarse durante todo el tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano"*.

Por último, y aunque considero que debería darse mayor difusión al estado en que se encuentra el Centro Comercial "El Mirador" a efectos de evitar situaciones análogas en perjuicio de terceros, también concedo parte de razón a la Administración demandada cuando sostiene que la recurrente podría haber efectuado una consulta previa a efectos de conocer todos los detalles urbanísticos que pudieran resultarle de interés.

En definitiva, y por las razones expuestas, entiendo que la conducta pasiva o despreocupada, la falta de acuerdo o las desavenencias que puedan existir entre propietario y Administración no pueden constituir una vía libre para que los arrendatarios de los distintos locales que integran el Centro Comercial "El Mirador" puedan realizar aquellas obras que tengan por conveniente en un edificio que se encuentra claramente al margen de la legalidad urbanística, aun cuando no existe una resolución administrativa que así lo declare expresamente. Hay que recordar que se trata de una situación irregular que ni siquiera es negada por el propio propietario del edificio, quien ha venido dando muestras de querer subsanar tales deficiencias por medio de la realización de determinadas obras de acondicionamiento.

Todo lo anterior se entiende sin perjuicio del derecho del recurrente, como señala el propio Ayuntamiento, para exigir (en su caso) responsabilidad a quien corresponda en el marco de otro procedimiento, incluyendo la posibilidad de reclamar del Ayuntamiento la devolución por indebido de aquello que se hubiere abonado por la liquidación del IAE a la



que hacía referencia el recurrente, y que desborda del objeto del presente recurso.

NOVENO.- Atendiendo a lo señalado en el art. 139 LJCA, y dadas las circunstancias del caso enjuiciado y sus antecedentes, no procede decretar la imposición de costas al actor por apreciarse serias dudas de Derecho, las cuales devienen justificadas por la situación anómala derivada de la existencia de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística pendiente de conclusión, con afectación de terceros que si bien permanecen al margen de sus pormenores, indirectamente se ven afectados por ello.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinentes aplicación,

FALLO

DESESTIMO EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO formulado por [REDACTED] contra la Resolución 2159/2022, del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), que desestimó el Recurso de Reposición contra la Resolución 4437/2021, de 11 de octubre de 2021, dictada por la Sra. Concejal-Delegada de Urbanismo, Mantenimiento de la Ciudad, Vivienda, Obras y Urbanizaciones del Ayuntamiento de Majadahonda y, en consecuencia, **DECLARO la conformidad a Derecho de la resolución recurrida.**

Sin expreso pronunciamiento en costas.



Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación en el plazo de los quince días hábiles siguientes a su notificación ante la Sala de lo contencioso administrativo del TSJ de Madrid.

Así por esta mi sentencia, definitivamente juzgando en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia desestimatoria firmado electrónicamente por [REDACTED]