

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Primera**

C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33009710

**NIG:**

**Procedimiento Ordinario 146/2019**

**Demandante:** D./Dña.

PROCURADOR D./Dña.

**Demandado:** AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCON  
LETRADO DE CORPORACIÓN MUNICIPAL

PROCURADOR D./Dña.

**SENTENCIA N° 99/2020**

Presidente:

**D.**

Magistrados:

**D.**

**D.**

En la Villa de Madrid, a 7 de Febrero 2020.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por los Ilmos. Sres. antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso registrado con el Número 146/2019 y seguido por el Procedimiento Ordinario, en el que se impugna el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de fecha 18/10/18 por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la parcela .

Habiendo sido parte demandada en las presentes actuaciones el AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN, representado y asistido por el Letrado Sr. . Como codemandada ha intervenido la entidad , representada por el Procurador Sr. y dirigida por el Letrado Sr. .

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 30/1/19 tuvo entrada en esta Sala escrito por el que el Procurador Sr. , actuando en la representación que de D. ostenta, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 146/2019.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, de fecha 20/5/19, se solicitó de este Tribunal el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que damos por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 26/7/19, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora. En similares términos hizo lo propio la codemandada mediante escrito presentado en fecha 30/9/19.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 2/10/19 se fijó como indeterminada la cuantía del recurso.

**QUINTO.-** El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de 7/10/19, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

**SEXTO.-** En los escritos de conclusiones (presentados, respectivamente, en fechas 5/11/19, 21/11/19 y 15/11/19) las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

**SÉPTIMO.-** Se señaló para la votación y fallo el día 5/2/20, fecha en que tuvo lugar tal diligencia, quedando los autos conclusos para el dictado de esta resolución, siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D.

**OCTAVO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de D. recurso contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de fecha 18/10/18 por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la parcela .

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, el Suplico se ordena a que se anule y deje sin efecto la misma por su “*nulidad radical*”. Tras exponer los antecedentes que considera relevantes y discurrir tanto sobre el *iter* seguido en el procedimiento de aprobación del Estudio de detalle recurrido como en la normativa que le

resulta de aplicación, se invocan con la demanda dos motivos de impugnación: de un lado, la omisión de la necesaria y preceptiva Evaluación Ambiental Estratégica -EAE- (ordinaria o simplificada). De otro, la ausencia de Informe exigido por la normativa sectorial de aplicación (se alude con ello al relativo a la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas).

En sede de conclusiones, se postula también -ante la inadmisibilidad esgrimida por la codemandada- el ejercicio de la acción pública en materia urbanística en virtud del cual actúa y razonando que el recurso se formula por persona legitimada, no existiendo ni impedimento alguno para dictar una Sentencia sobre el fondo del debate planteado ni carga procesal para el accionante público de acreditar su buena fe sino, en su caso, la obligación de que de contrario se acredite que se carece de ella, circunstancia que no constaría siquiera se hubiese intentado en este proceso.

Por lo que respecta al primer motivo que se deduce, éste aparece referido a la omisión de la necesaria y preceptiva Evaluación Ambiental Estratégica EAE (ordinaria o simplificada). Se esgrime al efecto la Sentencia de esta Sala y Sección Nº 52/2019, de 31 de enero (rec. 439/2018) y en virtud de la cual se declara la nulidad de Estudio de detalle de “objeto similar” al “haberse omitido dicho trámite ambiental”. Recuerda que conforme al artículo 6,1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA), cualquier Plan o Programa que afecte, entre otros, a las materias de urbanismo y ordenación territorial a de ser objeto de EAE. Precisa que según se infiere del artículo 5,2 b) LEA, cualquier instrumento urbanístico queda sometido a EAE toda vez que “ningún Plan se ejecuta y/o materializa por sí mismo, sino que precisa de posteriores proyectos de gestión y, en todo caso y a la postre, de proyectos edificatorios” en los términos del artículo 7,2 c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU).

Concluye que no es dudoso que un Estudio de Detalle, aún con el limitado objeto de fijar algunas de las determinaciones de ordenación pormenorizada que le confiere la Ley autonómica, es “Plan” a los efectos de la LEA, siendo menos dudoso aún que su materia es de las incluidas en la expresión legal “uso del suelo”. Advierte al efecto que el contenido del Estudio de detalle concernido aporta las determinaciones a que se refieren los apartados 3º y 4º del artículo 35 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM) y que aún no estaban previstas en el previo Plan Parcial. Así, se fijarían “*las rasantes, así como la altura máxima del futuro edificio*”, extremos que reputa “*determinaciones de ordenación pormenorizada*” que “*en el planeamiento previo y superior o no existían o se varían*” y que serán “*tenidas en cuenta para el otorgamiento de la futura licencia de construcción de edificio que se levante*”. Concluye, en suma, que lo anterior “*incide de lleno*” en la previsión del artículo 6,2 c) LEA y rechaza la relevancia en los criterios ya expresados por esta Sala y Sección en asuntos análogos de la circunstancia de que por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid se manifestase la innecesariedad de someter el Plan Parcial a EAE.

En lo que hace al segundo de los motivos que articula, el referente a la omisión del Informe sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, observa que “*ni en el contenido del Estudio del Detalle (vid. su Memoria) ni a lo largo del procedimiento de aprobación, se ha justificado el cumplimiento de la normativa sectorial*” concernida, como tampoco se habría emitido “*Informe alguno por la Administración que valide que tal*

*exigencia se cumplió en el planeamiento superior*”. Razona, con cita nuevamente de la Sentencia Nº 52/2019, de 31 de enero (rec. 439/2018), el que el Estudio de Detalle nada justifica en materia de supresión de barreras si bien postula ello solo sería admisible si se demuestra que *“el Plan por el cual se aprobó la ordenación pormenorizada sí cumplió tal exigencia, pues relevar también a éste”* de la misma supondría *“no efectuar una interpretación ponderada e integradora de la previsión sectorial”* sino que se traduciría en *“eliminar una exigencia que el Legislador se ha cuidado de imponer en los tres niveles: en el planeamiento urbanístico (con específicas previsiones), en la fase de gestión y/o ejecución y en la de los proyectos constructivos de edificaciones”*.

Invoca como infringidos la Disposición Adicional Décima de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (LPASBA), en relación con el artículo 2 del Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas (DRTDPASBA). Colige de tales normas autonómicas la necesidad de que en el procedimiento de aprobación de todos los planes urbanísticos (sin distinción de rango) se recabe y se obtenga un Informe por el cual se acredite de manera fehaciente que el contenido del instrumento o plan en trámite es conforme con las prolijas exigencias que el Decreto señalado establece para garantizar que no se implementarán con ese diseño urbano barreras arquitectónicas que supongan una dificultad en la accesibilidad para determinados colectivos. Y postula la aplicación de forma supletoria del Derecho estatal en la materia con cita de la ya derogada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) y del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones (RCBAND).

Frente a lo anterior, la representación del AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN formula oposición al recurso interpuesto interesando su desestimación al entender que la actuación es ajustada a Derecho. Discurriendo por el procedimiento de aprobación del Estudio de Detalle y el objeto del mismo, destaca, de una parte, el que con la aprobación del Plan Parcial se emitió por el Director General de Evaluación Ambiental Informe de fecha 7/7/10 [Documento Anexo Nº 1] en el que se expresa que *“mediante escrito de 1 de febrero de 2010 y referencia de salida nº 10/021530.8/10, esta Dirección General de Evaluación Ambiental decidió que no era necesario someter a procedimiento de Evaluación Ambiental el Plan Parcial, señaló que el Plan Parcial debía dar cumplimiento a los informes recibidos en respuesta a la consultas a las Administraciones consultadas, a las medidas ambientales propuestas en la documentación y a las derivadas de los informes sectoriales recibidos”*. Aduce que tales requisitos se cumplieron durante la tramitación del Plan Parcial, incluyéndose en el Dispositivo Único del Acuerdo del Pleno de fecha 17/3/11 las *“condiciones, derivadas de los informes obrantes en el expediente”*. Sostiene que *“a lo largo de los 19 puntos de dicho dispositivo único queda acreditado el cumplimiento de todos los condicionantes exigidos por la Dirección General de Evaluación Ambiental”* y de ahí la conformidad a derecho del Plan Parcial.

De otra, esgrime el Informe del TAG Jefe del Departamento de Urbanismo de fecha 19/9/18 en el que se concluye que el Estudio de Detalle *“se adecua al contenido que deben*

*tener los mismos, así como al plan general de ordenación urbana, la tramitación del documento es conforme a la normativa de aplicación”, proponiendo su aprobación definitiva [Folios 89 a 93 e.a.].*

Sobre tal base y advirtiendo el que no se va a forzar una interpretación ya rechazada por esta Sala, resalta el carácter “*diametralmente opuesto*” del supuesto que ahora se analiza del abordado en la Sentencia de esta Sala y Sección Nº 52/2019, de 31 de enero (rec. 439/2018). A tal efecto, significa que ya entonces se admitía que puede no resultar necesario el Informe de Evaluación de Impacto Ambiental (si bien se requeriría que el organismo competente así lo determinase) y que en aquél caso los documentos elaborados no tenían el “*alcance ni de la Ley 2/2002, de 19 de junio, ni con ellos se pueden entender cumplidos*”.

-Proyectando lo anterior al supuesto presente, remite al mentado Informe de la Dirección General de Evaluación Ambiental en tanto que dictaminaba la innecesariedad de someter el procedimiento de aprobación del Plan Parcial a EAE, llegándose a indicar por el órgano ambiental que el Plan Parcial debía dar cumplimiento a los condicionantes impuestos por los Informes sectoriales recibidos. Considera que se integraría así la exigencia recogida en la citada Sentencia y remarca que si la extensión del Plan Parcial (119,61 Has) no requería de tal evaluación ambiental, resultaría desproporcionado exigírsela al 1,06% del ámbito concernido, máxime si se tiene en cuenta las respectivas normativas contenidas en los Anexos V LEA y II de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEPPME).

-Asimismo, llama la atención sobre el hecho de que el Plan Parcial no se haya impugnado indirectamente precisamente por tal falta de evaluación ambiental, incidiendo en que si aquél no tuvo que someterse a la misma tampoco habría de serlo el Estudio de Detalle.

Por otra parte, en cuanto al segundo motivo de impugnación, remite al ordinal 3º del Dispositivo Único de la aprobación definitiva del Plan Parcial y de acuerdo con el cual “*en el proyecto de urbanización a formular se definirán con total precisión todos los aspectos relativos a las redes de servicios e infraestructuras bajo la supervisión del Servicio de Infraestructuras Municipal, dando cumplimiento a todas las condiciones establecidas en el informe de dicho servicio de 14 de febrero de 2011, que obra en el expediente. Además de ello, en el citado proyecto de urbanización, que incluirá el soterramiento y desmontaje de todas las líneas aéreas que afectan al Sector, así como en la ejecución de las obras del mismo, se prestará una especial atención a la disposición de los elementos de mobiliario urbano, de forma que las aceras previstas queden libres de obstáculos y no se entorpezca la circulación de los peatones en general y de las personas con movilidad reducida en particular, evitando la aparición de barreras arquitectónicas, sin perjuicio de que se persiga la mayor presencia posible de arbolado en la vía pública*”.

En tal sentido, esgrime también el Informe del Ingeniero Jefe de Sección de Instalaciones y Urbanización de fecha 28/9/15 por el que se “*informa favorablemente la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización*” [Documento Anexo Nº 2] y en el que se evalúan las condiciones específicas de urbanización a considerar. Entre ellas, destaca la necesidad de permitir la accesibilidad de los itinerarios o la disposición de plazas de aparcamiento para personas con movilidad reducida en los términos que establece el artículo 35 de la Orden VN/561/2010. Resalta que tal proyecto de urbanización se aprobó definitivamente en fecha 7/10/15 [Documento Anexo Nº 3] y alega que las exigencias del

Informe de Ingeniería se incluyeron en su Condicionante 14º como garantía de su efectividad.

Finalmente, aduce que de la Memoria de Análisis Normativo evacuada con ocasión del Estudio de Detalle se desprende que éste no tiene carácter regulatorio y que, *«en relación a las alternativas no regulatorias, la definición del señalamiento de alineaciones y rasantes es el resultado de las condicionantes ambientales y de accesibilidad del entorno, en coordinación con la trama urbana consolidada»* [página 31], no existiendo *«impactos de carácter medioambiental, ni en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad»* [página 33].

Ya en sede de conclusiones, insta el planteamiento de cuestión prejudicial con el fin de dilucidar si los instrumentos urbanísticos han de someterse siempre y en todo caso a una evaluación de sus efectos (conforme al artículo 2,1 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente) o, si por el contrario, ello es así solo cuando tales efectos puedan resultar significativos sobre el medio ambiente. Asimismo, invoca la STC 86/2019, de 20 de junio y, en particular, lo que en la misma se dispone a propósito de la ausencia de infracción del artículo 6 LEA *“al no tener los estudios de detalle efectos significativos sobre el medio ambiente que impliquen un menor nivel de protección”*.

En similares términos, por la codemandada se insta de entrada la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa al entender que se abusa de la acción pública urbanística al no parecerle suficiente *“invocar de modo acrítico y mecánico”* el reconocimiento de la misma. Pone de manifiesto de forma especial la existencia de una pluralidad de acciones entabladas por el actor al albur de una *“voluntad decidida de combatir sistemáticamente unos concretos instrumentos urbanísticos de una incidencia sobre la ordenación tan sumamente limitada y sin más aparente interés legítimo que la defensa de la legalidad”*.

En cuanto al fondo, y por lo que al motivo impugnatorio que se deduce respecta, parte de la naturaleza de los Estudios de Detalle en general y del recurrido en particular para postular la inaplicación de la LEA. Resalta que éste carece de carácter regulatorio y que se limita a posibilitar una altura máxima de edificación de m. para la parcela TCH pero sin sobrepasar la altura máxima de las edificaciones colindantes y cumpliendo en todo caso las previsiones del PGOU. En lo demás, remite a las razones que fundamentan la oposición del Consistorio.

En conclusiones trae a colación la STC 86/2019, de 20 de junio, referente a la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias, y que interpreta supone una revisión de la doctrina constitucional hasta ahora mantenida y seguida por esta Sala y Sección. De esta forma, interpreta que el Tribunal Constitucional avala la exclusión del sometimiento de los Estudios de Detalle a la EAE habida cuenta de la escasa entidad de los mismos y su nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, estando, además, subordinados a planes que ya han sido objeto de evaluación ambiental.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica en las que la actuación objeto de impugnación se sustenta:

-El Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de fecha 18/10/18 aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la parcela .

-Constituye el objeto del Estudio de Detalle *«la modificación de la altura máxima de edificación de la parcela . Las determinaciones que se contienen en el mismo son de exclusiva aplicación a la parcela en cuestión y «en todo lo que no se oponga al planeamiento de rango superior, y sin perjuicio de la legislación sectorial aplicable»* (Apartado 1.2).

-El Plan General de Ordenación Urbana de Pozuelo (PGOU) de Alarcón fue aprobado en fecha 4/7/02. La parcela concernida está sujeta a las determinaciones del Plan Parcial del .

-La justificación del objetivo, esto es, en cuanto a la *«altura máxima de edificación»*, parte de la previsión del Plan Parcial (Punto 8º) y con base al cual *«la edificación no podrá superar una altura de . La altura máxima de coronación de la edificación será de , medida a partir del terreno en contacto con la edificación en cualquiera de las fachadas. Esta altura máxima, podrá superarse en una superficie no superior al de la total ocupada con elementos singulares de llamada y reclamo que, en cualquier caso, deberán ser sometidos a consideración y aprobación por el ayuntamiento»*.

Toma en consideración, además, que el PGOU establece *«una altura máxima de tres (3) metros como mínimo en todas las plantas»* (Subsección 4ª, “Uso de servicio terciario” - apartado 7.4.4.5 “Condiciones del comercio”).

Así las cosas, *«con el fin de cumplir dicha normativa en todas las alturas correspondientes a la parcela TCH (PB + 2) se considera necesario aumentar la altura máxima de edificación y obtener así una altura libre óptima para el uso que se va a desarrollar. Se propone una altura máxima de edificación de catorce metros (14,00 m.) medidos desde la acera del viario a la cara inferior del último forjado en el punto más desfavorable de la edificación, sobrepasando dicha altura en 1,60 m. para la coronación del edificio permitiendo así una altura óptima para el uso de servicio terciario sin sobrepasar la altura máxima de las edificaciones colindantes»* (Apartado 2.2.1).

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes y el contenido de la actuación impugnada, la primera cuestión que debe abordarse es la falta de legitimación activa que se aduce por la codemandada.

El planteamiento que realiza se funda en la existencia de una pluralidad de acciones entabladas por el recurrente al albur de una *“voluntad decidida de combatir sistemáticamente unos concretos instrumentos urbanísticos de una incidencia sobre la ordenación tan sumamente limitada y sin más aparente interés legítimo que la defensa de la legalidad”*. Razona el demandante al efecto y en sede de conclusiones que no existe una carga para quien ejerce la acción pública en materia urbanística de acreditar su buena fe sino, antes al

contrario, la obligación de que por la codemandada se justifique el que, en su caso, carece de ella, circunstancia que no constaría siquiera se hubiese intentado en este proceso.

Sobre tal base, no cabe apreciar falta de legitimación activa. En la acción pública [y, entre ella, la específicamente contemplada en el ámbito urbanístico en los artículos 5 f) y 62 TRLSRU] la relación especial entre el titular de la acción y el objeto del proceso viene automáticamente reconocida sin necesidad de que concurra ningún otro requisito. No se exige así atender ya a los fines de la acción, ya a la presencia de un específico derecho o interés legítimo [por todas, Sentencia de la Sala Tercera (Sección 5ª) de 19 de diciembre de 2001 (rec. 8054/1997)].

Por otra parte, si bien la doctrina legal ha admitido el rechazo de tal legitimación, ésta presenta un carácter excepcional y tan sólo vinculado a una efectiva acreditación de haberse perseguido la consecución de fines u objetivos espurios [en tal sentido, Sentencia de la Sala Tercera (Sección 5ª) de 24 de enero de 2000 (rec. 1673/1994)]. En el presente caso ha de concluirse que no se aporta por la codemandada elemento alguno que permita colegir que concurren en el ejercicio de la acción urbanística tales fines u objetivos sino que se limita a aludir de forma genérica a la ausencia de buena fe y al abuso de la acción.

**CUARTO.-** En cuanto al fondo del asunto, dos son los motivos de impugnación que se articulan, sustentándose el primero de ellos en la omisión de la preceptiva EAE (ordinaria o simplificada) en atención a la naturaleza, objeto y cometido al que el instrumento de planeamiento en cuestión sirve y esgrimiéndose para ello la Sentencia de esta Sala y Sección Nº 52/2019, de 31 de enero (rec. 439/2018) en virtud de la cual se declaraba la nulidad de Estudio de detalle de *“objeto similar por no haberse tramitado la EAE simplificada”*.

Sostiene la parte demandante que conforme al artículo 6,1 LEA cualquier Plan o Programa que afecte, entre otros, a las materias de urbanismo y ordenación territorial ha de ser objeto de EAE, siendo así que el artículo 5,2 b) LEA dispone que cualquier instrumento urbanístico queda sometido a EAE toda vez que *“ningún Plan se ejecuta y/o materializa por sí mismo, sino que precisa de posteriores proyectos de gestión y, en todo caso y a la postre, de proyectos edificatorios”* en los términos del artículo 7,2 c) TRLSRU.

En sede de conclusiones suscita la demandada el planteamiento de cuestión prejudicial al objeto de determinar si *“los instrumentos urbanísticos deberán someterse a una evaluación con respecto a sus efectos”* [artículo 2,1 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente] solo en el caso de que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente pero no en aquellos otros supuestos en que su inocuidad haya quedado previamente avalada para un ámbito superior al que afectan.

Más allá de la parquedad con la que tal planteamiento figura interesado, es lo cierto que tampoco concluye la Sala que el mismo aparezca justificado. No se atisba contradicción entre lo dispuesto en los artículos 6 a 8 LEA a propósito del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental estratégica (ordinaria o simplificada) y el citado artículo 2,1 de la Directiva, de acuerdo con el cual *“los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos*

*significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4º. Ni tales preceptos disponen lo que parece inferir la demandada -esto es, el que en todo caso haya de mediar sometimiento a Evaluación Ambiental- ni es ello lo que viene afirmando esta Sala y Sección con ocasión de litigios sustancialmente idénticos al presente.*

En efecto, sobre la cuestión jurídica que se suscita, esto es, si un Estudio de detalle puede, bien quedar sometido a EAE, bien que ello no sea necesario (pero exigiendo tal determinación que el organismo competente así lo determine) ha tenido ocasión de pronunciarse esta Sala y Sección reiteradamente [cabe citar, por todas, no solo a la Sentencia que se invoca por la parte actora sino también a la más recientes Sentencias Nº 579/2019, de 26 de septiembre (Procedimiento Ordinario Nº 1564/2018) o de 18 de Octubre de 2019 (Procedimiento Ordinario Nº 813/2018)]. En consecuencia y por unidad de criterio ha de estarse a lo sobre tal particular ya resuelto.

Se extractaba en aquéllas Sentencias los pronunciamientos de la Sala Tercera (Sección 5ª) en, entre otras, la Sentencia Nº 1562/2018, de 30 de octubre (rec. 3029/2017), cuando aseveraba que *«la evaluación ambiental estratégica es un procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes o programas. El pronunciamiento ambiental por el que se concluye la evaluación ambiental estratégica tiene la naturaleza jurídica de un pronunciamiento preceptivo y determinante, y contendrá una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento incluyendo los resultados de la información pública, de las consultas, en su caso, los de las consultas transfronterizas, así como de las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa que finalmente se apruebe o adopte [...] Buena parte de su finalidad institucional justificadora, la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente [...]*

*El artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental, de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio precepto. Esta previsión tiene como finalidad precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, configurando así la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos. En consonancia con tal finalidad, la Ley, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, se inspira, como aquella, en el principio de cautela y en la necesidad de protección del medio ambiente, garantizando que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable, que permita afrontar los grandes retos de la*

*sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social, finalidad que resulta de difícil consecución si se proyecta sobre realidades ya consolidadas [...]».* En suma, se precisaba que la doctrina legal a propósito de la decisión sobre la innecesariedad de la evaluación ambiental estratégica *«es muy rigurosa en la exigencia de motivación y de razones de tipo medioambiental, razones alejadas de la mera conveniencia o la oportunidad».*

En línea con lo anterior, se ha destacado también por la Sala Tercera (Sección 5ª) en Sentencia Nº 1203/2018, de 12 de julio (rec. 42/2017) que este mecanismo de naturaleza preventiva resulta indispensable para *«evaluar, analizar y diagnosticar los efectos ambientales de determinadas actuaciones, públicas o privadas, antes de que se lleven a cabo, con el fin de adoptar las decisiones o de introducir las medidas que permitan eliminar o, al menos paliar, los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente».*

Respecto del alcance de los Estudios de detalle, ya en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sección 5ª) de 30 de mayo de 2017 (rec 3169/2015), aun con relación a la anterior Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (LEPP), se estudió la aplicación de dicha necesidad en las denominadas zonas de reducido ámbito territorial, siguiendo la doctrina contenida en la Sentencia del propio Tribunal de 1 de abril de 2015 (rec. 3455/2012), dictada en relación, en concreto, con un Estudio de detalle, en la que *«el objeto de la citada Ley 9/2006, de 28 de abril, no es otro que el definido en su artículo 1 a fin de promover un desarrollo sostenible en la preparación y adopción de planes y programas mediante la realización de una evaluación ambiental de aquéllos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, y así su artículo 3 establece su ámbito de aplicación, entre los que se incluyen los planes o sus modificaciones que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que se elaboren o aprueben por una Administración Pública por exigencia de una disposición legal o reglamentaria, acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma, para seguidamente señalar los que se entiende que tienen efectos significativos en el medio ambiente, entre los que incluye aquéllos que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, entre otras materias, en la ordenación del territorio urbano y del uso del suelo.*

*A continuación, el apartado 3 del mismo artículo 3 dispone que, en los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental, cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial y aquéllos que sean distintos a los previstos en su apartado 2.a), antes definido.*

*El artículo 4 de la propia Ley 9/2006, al que se remite el ya citado apartado 3 del artículo 3 de la misma, bajo el epígrafe de “Determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente de determinados planes y programas”, dispone que en los supuestos previsto en el artículo 3.3, es decir en los planes de reducido ámbito territorial o distintos a los previstos en el apartado 2.a) del propio artículo 3, debe ser el órgano ambiental el que determine, motivadamente, si un plan o su modificación debe ser objeto de evaluación ambiental, determinación que, según establece el apartado 2 del mismo*

*precepto, podrá realizarse caso por caso o especificando tipos de planes o combinando ambos métodos, siempre teniendo en cuenta los criterios establecidos en el anexo II.*

*Pues bien, en este caso, como se deduce del contenido de la propia sentencia recurrida y sostiene la Administración autonómica recurrente, sin que ello sea negado o rebatido por la Corporación municipal recurrida, el órgano ambiental, radicado en la Administración de la Comunidad Autónoma, ni se pronunció en este caso acerca de la dispensa de evaluación ambiental del Estudio de Detalle en cuestión ni había señalado, razonadamente, que ese tipo de planes de desarrollo (último paso de la ordenación urbanística) no esté o quede sometido a evaluación de impacto ambiental, razones todas por las que, en contra del parecer de la Sala de instancia, el Estudio de Detalle en cuestión adolece de falta de evaluación ambiental a pesar de resultar exigible dicho trámite conforme a los preceptos anteriormente citados, y, en consecuencia, el motivo o motivos de casación invocados por la representación procesal de la Administración autonómica recurrente deben ser estimados, según ya anticipamos» [F.D. 4º].*

Esta misma exigencia ya ha sido aplicada por la Sala Tercera en, entre otras, la Sentencia (Sección 5ª) de 4 de mayo de 2015 (rec. 1957/2013), con ocasión de lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo (TRLS2008), y los artículos 3 y 4 LEPP, concluyendo que *«así, pues, incluso, aun cuando se tratara de una modificación que pudiera considerarse menor, lo que tampoco ha sido acreditado, no deja de exigirse en todo caso el correspondiente pronunciamiento del órgano ambiental competente acerca de la innecesariedad de la evaluación ambiental. Estas exigencias legales requieren ser observadas, lo mismo que cualesquiera otras vigentes al tiempo de la tramitación y aprobación de los planes urbanísticos»* [F.D. 7º].

Al hilo de lo anterior, la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, transpuesta por la LEPP, en sus apartados 3, 5 y 6 de su artículo, 3 había dispuesto que: *“3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente [...]*

*5. Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.*

*6. Al realizar estudios caso por caso y al especificar los tipos de planes y programas, tal como dispone el apartado 5, se consultará a las autoridades citadas en el apartado 3 del artículo 6”.*

Estos preceptos han sido interpretados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 22 de marzo de 2012 [C-567/201, Inter-Environnement Bruxelles

y otros c. Región de Bruxeles-Capital], declarando que *«habida cuenta de las características y de los efectos de los actos de derogación del plan o programa, sería contrario a los objetivos perseguidos por el legislador de la Unión, y podría menoscabar en parte el efecto útil de la Directiva 2001/42, considerar que tales actos están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva»*; en la Sentencia de 10 de septiembre de 2015 (C- 473/2014), sentando que los artículos 2 a) y 3,2º a) de la citada Directiva 2001/42 deben entenderse en el sentido de que *«la adopción de un acto que establece un plan o un programa relativo a la ordenación del territorio y al uso del suelo»* incluido en su ámbito de aplicación *«no puede verse dispensada de la obligación de realizar una evaluación medioambiental en virtud de dicha Directiva por el hecho de que el referido acto tenga como finalidad precisar y aplicar un plan director adoptado mediante un acto de mayor rango que no fue él mismo objeto de tal evaluación medioambiental»* y en la Sentencia de 18 de abril de 2013 [(C- 463/2011), Caso L. y M.], en la que se afirma que artículo apartado 5º del artículo 3 de la Directiva, en relación con el artículo 3 apartado 4º de ésta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional a tenor de la cual la infracción de un requisito cualitativo, exigido por la norma de transposición de dicha Directiva para dispensar a la adopción de un plan urbanístico de un tipo especial de una evaluación medioambiental en virtud de la referida Directiva, es irrelevante para la eficacia jurídica de dicho plan.

Siguiendo con el razonamiento, cabe recordar que la Exposición de Motivos de la LEA expresa que *“la evaluación ambiental resulta indispensable para la protección del medio ambiente. Facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas. Y a través de la evaluación de proyectos, garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que establece mecanismos eficaces de corrección o compensación”*.

Por su parte, el artículo 6,1 LEA indica que *“serán objeto de una evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando, entre otros supuestos: a) Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran a la agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo”*. Y el artículo 6,2 b) LEA dispone que *“serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada: Los planes y programas mencionados en el apartado anterior que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión”*.

Como es de ver, el artículo 6 LEA elimina de su redacción, en la definición del ámbito de aplicación, la advertencia relativa a la incidencia de que los planes y programas, así como sus modificaciones, pudieran tener efectos significativos sobre el medio ambiente y aunque la misma se mantiene en la definición del artículo 5,1 a) LEA en este caso lo hace en referencia al proceso de análisis no como condición previa a dicho proceso. Ello choca con lo que se anuncia en su Preámbulo cuando señala que *“la obligación principal que establece la ley es la de someter a una adecuada evaluación ambiental todo plan, programa o proyecto que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, antes de su*

*adopción, aprobación o autorización*”, pero siendo la norma una unificación de dos disposiciones: la LEPP y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al citado Texto Refundido (TRLEIA), y la evaluación ambiental un instrumento para lograr los objetivos que se pretenden, la declaración del alcance de los efectos ni puede soslayarse ni puede quedar al albur de la decisión del particular promotor o de un órgano no ambiental incluso en los supuestos de exclusión del artículo 8 LEA según se desprende de su tenor literal. En definitiva, tal y como hemos venido concluyendo, aun cuando por su alcance podría no resultar necesaria la EAE, dicha afirmación solo corresponde efectuarla al órgano competente que, en ningún caso, es el promotor del Estudio de detalle.

Tanto demandada como codemandada no suscitan cuestión en torno a la interpretación que viene haciendo esta Sala y Sección sino que llaman la atención sobre la singularidad del caso que se plantea. En efecto, se advierte que tal órgano ambiental ya efectuó la correspondiente valoración sobre la necesidad de evaluación ambiental y lo hizo con ocasión de la aprobación del Plan Parcial, circunstancia ésta que ni tan siquiera se discute ya con la demanda, ya en conclusiones por cuanto uno y otro escrito apenas proyectan alegaciones concretas al presente caso.

Se esgrime así el Informe del Director General de Evaluación Ambiental de fecha 7/7/10 emitido con ocasión del Plan Parcial finamente aprobado el 17/3/11 por Acuerdo del Pleno en cuyo Dispositivo Único se incluían precisamente una serie de condicionantes que la propia Dirección General había propuesto al mismo tiempo que justificaba la innecesariedad de someter tal procedimiento a Evaluación Ambiental.

De esta forma, el motivo no puede acogerse pues proyectando el criterio que acaba de exponerse y del que se viene esta Sala y Sección sirviendo (por lo demás, perfectamente compatible con el expresado por la STC 86/2019, de 20 de junio), debe tenerse por justificado por el órgano autonómico competente en materia ambiental la innecesariedad del trámite de EAE ya para el instrumento de desarrollo del que el Estudio de Detalle deriva y, consiguientemente y dado que nada en contrario se justifica por la parte demandante, solo cabe concluir el que tampoco éste lo requería.

**QUINTO.**- En lo que hace al segundo de los motivos impugnatorios, éste se funda en la omisión del Informe sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas que, según la parte actora, exige la Disposición Adicional Décima LPASBA, en relación con el artículo 2 DRTDPASBA, y cuya imposición se desprendería también de la aplicación con carácter supletorio de la normativa estatal en la materia. Enfatiza el que *“ni en el contenido del Estudio del Detalle”* y, en particular, su Memoria, *“ni a lo largo del procedimiento de aprobación, se ha justificado el cumplimiento de la normativa sectorial”* en cuestión, como tampoco se habría emitido *“Informe alguno por la Administración que valide que tal exigencia se cumplió en el planeamiento superior”*.

Más allá de tales consideraciones, ninguna otra especificación respecto del Estudio de Detalle aquí recurrido se efectúa. Frente a ello, la demandada advierte de las previsiones sobre tales extremos contenidas en el Dispositivo Único de la aprobación definitiva del Plan Parcial (en particular, cuando en el ordinal 3º se dispone que *“en el proyecto de urbanización*

*a formular se definirán con total precisión todos los aspectos relativos a las redes de servicios e infraestructuras bajo la supervisión del Servicio de Infraestructuras Municipal, dando cumplimiento a todas las condiciones establecidas en el informe de dicho servicio de 14 de febrero de 2011, que obra en el expediente. Además de ello, en el citado proyecto de urbanización, que incluirá el soterramiento y desmontaje de todas las líneas aéreas que afectan al Sector, así como en la ejecución de las obras del mismo, se prestará una especial atención a la disposición de los elementos de mobiliario urbano, de forma que las aceras previstas queden libres de obstáculos y no se entorpezca la circulación de los peatones en general y de las personas con movilidad reducida en particular, evitando la aparición de barreras arquitectónicas, sin perjuicio de que se persiga la mayor presencia posible de arbolado en la vía pública”). Además, se remite al Informe del Ingeniero Jefe de Sección de Instalaciones y Urbanización de fecha 28/9/15 por el que se “informa favorablemente la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización” [Documento Anexo N° 2] en el que también se evalúan condiciones específicas de urbanización a considerar en este ámbito, destacándose la necesidad de permitir la accesibilidad de los itinerarios o la disposición de plazas de aparcamiento para personas con movilidad reducida en los términos del artículo 35 de la Orden VN/561/2010.*

*Establece la Disposición Adicional Décima LPASBA que “los planes generales de ordenación urbana, las normas subsidiarias y demás instrumentos de planeamiento y ejecución que los desarrollan, así como los proyectos de urbanización y de obras ordinarias, garantizarán la accesibilidad, y no serán aprobados si no se observan las determinaciones y los criterios varios establecidos en la presente Ley y en los Reglamentos correspondientes”. Constituye el objeto de la LPASBA, conforme a lo que prevé su artículo 1, el “garantizar la accesibilidad y el uso de los bienes y servicios a todas aquellas personas que por una u otra razón, de forma permanente o transitoria, se encuentren en una situación de limitación o movilidad reducida, así como promover la existencia y utilización de ayudas de carácter técnico adecuadas para mejorar la calidad de vida de dichas personas”. A tal fin precisa que “se establecerán las normas y criterios básicos para la supresión de barreras arquitectónicas y obstáculos, evitando la aparición de nuevas barreras, así como eliminando las existentes conforme a la planificación establecida en la presente Ley, en el diseño y ejecución de las vías y espacios libres públicos y del mobiliario urbano, en la construcción o reestructuración de edificios y en los medios de transporte y de la comunicación sensorial, tanto de propiedad privada como pública”.*

*Por su parte, el artículo 2 DRTDPASBA dispone que “el presente Reglamento será de aplicación, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en todas aquellas actuaciones referentes a planeamiento, gestión o ejecución en materia de urbanismo, edificación, transporte y comunicación sensorial tanto de nueva construcción como de rehabilitación o reforma, que se realicen por entidades públicas o privadas, así como por personas físicas”.*

*Esta Sala y Sección, en Sentencia N° 52/2019, de 31 de enero (rec. 439/2018), si bien en relación con el alcance de un Estudio de detalle, ha sentado que la garantía que la citada Disposición Adicional Décima LPASBA establece, «debería sustentarse bien en el Plan Parcial que le sirve de cobertura, bien en el proyecto de urbanización que configurará materialmente la actuación propuesta» [F.D. 5°]. Por otra parte, en Sentencia N° 329/2019, de 3 de junio (rec. 697/2018) se ha resaltado, a propósito del examen de un PECUAU, que la garantía que nos ocupa «se debe reflejar en la licencia de obras que constituye la verdadera*

*traducción material del uso ambientalmente permitido por el instrumento impugnado» [F.D. 8º].*

Así las cosas, cuanto antecede aboca a desestimar también este segundo motivo por cuanto la exigencia contenida en la Disposición Adicional Décima LPASBA debe tenerse por observada y debidamente cumplimentada con las previsiones contenidas tanto en el mentado Plan Parcial como en el proyecto de urbanización y sin que, nuevamente, el demandante haya desplegado esfuerzo argumental alguno para que sobre tal concreto particular pueda alcanzarse conclusión contraria.

**SEXTO.-** El artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que *“en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho”*. Y el apartado 3º del mismo precepto indica que *“la imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima”*. En atención tanto al sentido del Fallo como a la entidad y complejidad del asunto y, por ende, la actuación profesional desarrollada en esta instancia, se entiende procedente imponer las costas a la parte actora si bien limitando la cantidad que en concepto de honorarios de Abogado y derechos de Procurador ha de satisfacer a la parte contraria hasta una cifra máxima total de euros más la cantidad que en concepto de IVA corresponda a la cuantía reclamada.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación,

## **FALLAMOS**

**Desestimar el recurso interpuesto por la representación de D. contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de fecha 18/10/18 por el que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle de la parcela y, en consecuencia, confirmamos dicha actuación.**

**Todo ello con imposición de costas a la actora si bien con la limitación expuesta en el Fundamento de Derecho 6º de la presente resolución.**

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

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº , especificando en el

campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D.

D.

D.

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.