

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Segunda C/** General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004  
33010280  
**NIG:**

**RECURSO DE APELACIÓN 483/2018**

**SENTENCIA NÚMERO 761/2019**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCION SEGUNDA**

-----

**Ilustrísimos señores:**

**Presidente.**

D.

**Magistrados:**

D.

D<sup>a</sup>.

-----

En la Villa de Madrid, a veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los Señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos de recurso de apelación número 483/2018, interpuesto por , representada por la Procuradora D<sup>a</sup> , contra la Sentencia dictada el 1 de marzo de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de los de Madrid, recaída en los autos de Procedimiento Ordinario núm. 324/2016. Ha sido parte apelada AYUNTAMIENTO DE POZUELO DE ALARCÓN, representado por el Letrado Consistorial.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Notificada la Sentencia que ha quedado descrita en el encabezamiento de la presente resolución, se interpuso recurso de apelación por la representación procesal de la recurrente en el plazo de los quince días siguientes, que fue admitido en ambos, acordándose dar traslado del mismo a las demás partes para que, en el plazo común de quince días, pudieran formalizar su oposición.

**SEGUNDO.-** Formuladas alegaciones por la parte apelada, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo elevó los autos y el expediente administrativo, en unión de los escritos presentados, a la Sala de lo Contencioso-administrativo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones se acordó dar a los autos el trámite previsto en los artículos 81 y siguientes de la Ley 29/1.998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; señalándose para la deliberación y fallo del presente recurso de apelación el día 5 de diciembre de 2019, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

**CUARTO.-** En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

**VISTOS.-** Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. .

## **FUNDAMENTO DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente recurso de apelación tiene por objeto la Sentencia dictada el 1 de marzo de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de los de Madrid, recaída en los autos de Procedimiento Ordinario núm. 324/2016, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la aquí apelante contra la Resolución de 22 de junio de 2016 del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, que declaraba terminado el expediente iniciado mediante solicitud presentada el 7 de abril de 2015 “*para la CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA RURAL SOSTENIBLE en (FINCA REGISTRAL ) de Pozuelo de Alarcón, por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas al haber entrado en vigor la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la 5/2012, de 20 de diciembre, Ley de Viviendas Rurales Sostenibles*”.

**SEGUNDO.-** La Sentencia apelada, tras exponer las alegaciones y pretensiones de las partes en relación con la concreta resolución administrativa impugnada (FF. DD. 1º y 2º), realiza una serie de consideraciones en relación con la Ley autonómica 5/2012 (FD 2º), concluye en el FF. DD. 5º y 6º: (i) Prevalencia de la norma sectorial estatal sobre la Ley 5/2012; (ii) No es dable adquirir por silencio administrativo negativo la licencia solicitada; (iii) La parte actora participa en una operación de parcelación con fines de urbanización, sustrayendo el suelo al uso forestal al que está destinado por el planeamiento urbanístico, *“sin que fuese finalidad de las viviendas rurales sostenibles, autorizar que el suelo dejada de estar destinado a dichos fines de suelo forestal”*; (iv) Infracción del artículo 144.3 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, que prohíbe las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable de protección; (v) La documentación presentada está incompleta, no cumple con todos los requisitos exigidos por la Ley 5/2012; (vi) Respecto de cuestiones medioambientales, la solicitud no incluye *“un estudio de arbolado completo y no existen redes de infraestructuras de abastecimiento de agua ni de energía eléctrica: el agua se toma de pozos existentes en la finca en cuestión y el saneamiento actual se realiza a través de fosas sépticas (pozos negros) y no existe ninguna red viaria pavimentada y asfaltada”*; (vii) El planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad solicitada por la parte actora en relación con la Disposición Transitoria única de la Ley 1/2016, *“no aguanta el juicio de relevancia de la norma cuestionada pues carecería de transcendencia a la hora de resolver la cuestión litigiosa”*

**TERCERO.-** La recurrente-apelante se muestra disconforme con el criterio sustentado en la precitada Sentencia, por lo que solicita su revocación y se dicte otra por la que se estime las pretensiones deducidas en la demanda o, subsidiariamente, se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a dictar Sentencia *“con el fin de que se pueda dictar otra sentencia valorando la prueba obrante en Autos y debidamente admitida por el juzgador, esto es, la PRUEBA PERICIAL 1, PRUEBA PERICIAL 2 y PRUEBA PERICIAL 3”*.

Para ello aduce los motivos de impugnación que a continuación, de forma sucinta, se expone: (i) Falta de apreciación y valoración de la prueba y falta de motivación e incongruencia de la Sentencia: omite por completo cualquier valoración de la prueba obrante en autos, refiriéndose expresamente a los distintos informes periciales emitidos. A juicio del

apelante, de la prueba practicada se desprende que: no existe urbanización, no existe reparcelación, la solicitud de licencia para construir viviendas rurales sostenibles, en el año 2014, son distintas a las ahora aquí solicitadas, siendo notorio el retraso deliberado y el anormal funcionamiento de la Administración en la solicitud de la licencias que a aquí nos ocupa; (ii) De la vulneración existente de derechos fundamentales por la aplicación retroactiva de una Ley restrictiva de derechos (Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2016); cuando se cursa la solicitud estaba en vigor la Ley 5/2012 y cuando entra en vigor la Ley 1/2016 las licencias debían haberse concedido; (iii) Error en la aplicación de la legislación: no existe ningún tipo de protección sectorial, por lo que cabe autorizar una vivienda rural sostenible al tratarse de suelo no urbanizable no sujeto a protección. Que se trate de suelo no urbanizable no le convierte en monte, no resultando aplicable el Decreto 68/1989 de 11 de mayo, de Unidades Mínimas de Cultivo. Refiere que se están vulnerando las competencias autonómicas, en virtud de las cuales la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 5/2012; (iv) Incongruencia omisiva de la sentencia, la no haber entrado a valorar las pretensiones de la parte recurrente relacionadas con la demora anormal en la tramitación de la licencia; (v) Expresa remisión a los hechos y fundamentos de derecho contenidos en el escrito de demanda.

**CUARTO.-** Por el contrario, el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón se muestra conforme con el criterio sustentado en la Sentencia de instancia, por lo que solicita su confirmación con la consiguiente desestimación del recurso de apelación.

En síntesis, aduce que: (i) La sentencia no incurre en falta de motivación ni en incongruencia omisiva; (ii) Tampoco existe vulneración de derechos fundamentales por la aplicación de la Ley 1/2016; (iii) No existe error en la aplicación de la legislación: el ámbito donde se ubica la “unidad” tiene la consideración de monte y, como tal, le resulta aplicable la Ley 43/2003.

**QUINTO.-** No podemos reputar concurrente el vicio de motivación que se imputa por la apelante a la Sentencia recurrida.

Como destaca, por citar alguna, la STS 21 enero 2014 (recurso 4307/2011)- debe recordarse, con la reciente STS 9 abril 2014 (recurso 6475/2011) –que, a su vez, cita las SSTS 9 octubre 2008 (recurso 2886/2006); 18 septiembre 2009 (recurso 2730/2006); 29 octubre 2009 (recurso 6565/2003); 14 mayo 2009 (recurso 1708/2003); 4 febrero 2010

(recurso 9740/2004); y 18 marzo 2010 (recurso 9740/2004); y las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (asunto ), §§ 27 y 28; y 9 de diciembre de 1994 (asunto ), §§ 29 y 30- que el requisito de motivación de las Sentencias es “*un requisito procesal a la vez que una exigencia constitucional -artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución-; exigencia que se satisface cuando se expresan las razones que motivan la decisión y esa exposición, precisamente, permite a las partes conocer las bases y motivos sobre los que se asienta el fallo judicial, para poder impugnar sus razones o desvirtuarlas en el oportuno recurso. En definitiva, se trata de impedir que se produzcan las situaciones de indefensión que se darían si se estimase o desestimase una petición sin explicar las razones en que se funda.*”

*A la motivación asimismo invocada se refieren los art. 120 CE, 248.3 de la LOPJ y el art. 218 de la Ley 1/2000, de 7 de enero). Es preciso que la sentencia contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (STC 75/2007, de 16 de abril FJ 4 con cita de otras muchas) e incluso se ha reputado como constitucionalmente aceptable desde las exigencias de la motivación del art. 24.1. CE la que tiene lugar por remisión o motivación in aliunde (SSTC 108/2001, de 23 de abril y 171/2002, de 30 de septiembre).*

*El Tribunal Constitucional ha venido señalando que «es preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del art. 24.1 CE o, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva» (SSTC 167/2007, FJ 2 ; 176/2007, de 23 de julio, FJ 2 ; y 29/2008, de 20 de febrero , FJ 2)”.*

*Especifica el Alto Tribunal, en la STS 9 abril 2014 citada que el hecho de no atenderse las razones de la demanda y de fijar unos hechos con los que no se está de acuerdo “no implica una falta de respuesta a un caso concreto, pues «la falta de respuesta no debe hacerse equivaler a la falta de respuesta expresa, pues los requisitos constitucionales mínimos de la tutela judicial pueden satisfacerse con una respuesta tácita, que se produce cuando del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución pueda deducirse razonablemente no sólo que el órgano judicial ha valorado la pretensión deducida sino, además, los motivos fundadores de la respuesta tácita» (STC 180/2007, de 10 de septiembre, FJ 2; en el mismo sentido, la STC 138/2007, de 4 de junio, FJ 2)”.*

*Por su parte la STS 29 octubre 2012 (recurso 3391/2010), abordando la cuestión de la motivación de la Sentencias, especifica que “Esa exigencia constitucional no demanda un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión a decidir, debiendo considerarse suficientemente motivadas las resoluciones que dan a conocer los criterios jurídicos esenciales que cimentan la decisión, es decir, la ratio decidendi que la ha determinado (sentencias del Tribunal Constitucional 14/1996, FJ 2º; 28/1994, FJ 3º; y 32/1996, FJ 4º, entre otras). Por consiguiente, no resulta necesario un examen agotador o minucioso de los argumentos de las partes, siendo admisibles las motivaciones por remisión [por todas, sentencia del Tribunal Constitucional 115/1996, FJ 2º.B)]”, no dejando una motivación de serlo por escueta, porque “esta exigencia constitucional no está necesariamente reñida con la brevedad y la concisión (sentencias del Tribunal Constitucional 70/1991, FJ 2º; 154/1995, FJ 3º; y 26/1997, FJ 2º)”.*

En este caso la sentencia impugnada fija los hechos que reputa acreditados y aborda el examen o análisis de las cuestiones fácticas y jurídicas suscitadas en la instancia, habiendo podido tener la apelante, en consecuencia, pleno conocimiento de las razones de hecho y de derecho fundamentadores del pronunciamiento desestimatorio que combate en esta segunda instancia.

Cuestión netamente distinta es la legítima disconformidad con tales razonamientos, lo que enlaza directamente con los restantes motivos de impugnación esgrimidos por la parte actora en su recurso de apelación.

En cualquier caso, ante la insistencia de la parte apelante a la no valoración de los informes periciales por el Juzgador de la instancia, conviene resaltar que a juicio de la Sala la cuestión controvertida es esencial y sustancialmente jurídica, por lo que la relevancia probatoria de los informes periciales es muy escasa, por no decir ninguna.

En este sentido conviene recordar que, como se indica en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2014, rec. 1871/2013, el objeto propio de una prueba pericial es ilustrar a los jueces sobre conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos, necesarios para fijar los hechos relevantes del litigio para adquirir la certeza sobre los mismos, según expresa el artículo 335 de la Ley de Enjuiciamiento civil. La tarea de interpretar conceptos jurídicos y fijar su alcance es propia de la función jurisdiccional que nos incumbe, sin que, por ello, pueda practicarse pericia sobre el particular. A tal efecto, la precitada Sentencia señala que: “*Los portadores procesalmente reconocidos de esos*

*conocimientos son únicamente los miembros del tribunal llamados a zanjar el litigio. De ahí que el objeto de la prueba pericial no sea, no pueda ser, la calificación en derecho de la realidad examinada. La valoración jurídica en el seno de un litigio compete a los órganos jurisdiccionales, sin que la decisión y el ejercicio de la potestad jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en el artículo 117.3 de la Constitución española, puedan quedar condicionados por las reflexiones llevadas a cabo por un profesional ajeno a los que conforman el órgano judicial, por elevada que sea su cualificación profesional, como acontece en el caso. Por ello, este Tribunal viene rechazando las mal llamadas «periciales jurídicas» [véanse la sentencia de 27 de mayo de 2010 (casación 1099 / 05, FJ 6º), dos de 9 de junio de 2010 (casaciones 8298/04 y 8297/04, FJ 5º, en ambos casos), la de 9 de julio de 2012 (casación 2487/09, FJ 5º) y otra de 11 de marzo de 2013 (casación 3854/10, FJ 10º)].”.*

**SEXTO.-** Tampoco podemos considerar concurrente el vicio de incongruencia omisiva atribuido por la parte apelante a la Sentencia apelada.

La parte apelante imputa a la Sentencia dictada en la instancia incurrir en incongruencia omisiva por no haber entrado a valorar las pretensiones de dicha parte en relación con la demora, a su juicio anormal, en la tramitación de la licencia.

Para la correcta resolución de la expresada cuestión estimamos conveniente comenzar recordando, con la STC 25/2012, de 27 de febrero, que la incongruencia omisiva “(...) se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, y sin que sea necesaria, para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen por las partes como fundamento de su pretensión, pudiendo bastar, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales”, poniendo el acento el Alto Tribunal en “La necesidad de distinguir entre las que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el

*prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno”.*

En el mismo sentido de entender que se incurre en incongruencia omisiva cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes y, además, no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución se pronuncian las SSTC 155/2012, de 16 de julio, FJ 2 y 126/2013, de 3 de junio, FJ 4, entre otras.

La aplicación de la doctrina expuesta al supuesto sometido a nuestra consideración en esta alzada conduce necesariamente a desestimar el motivo de impugnación que estamos examinando pues la denunciada dilación en la tramitación, en primer término, no es, propiamente, una pretensión ni argumento sustancial más allá de los efectos que la demora haya podido surtir en orden a tener por concedida la licencia por el mecanismo del silencio administrativo (cuestión esta que si contempla específicamente la Sentencia apelada, en la que se sostiene que no puede operar el silencio positivo). No nos encontramos, tampoco, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial que haga exigible un pronunciamiento judicial en cuanto a la existencia de demoras injustificadas y una dilación culpable en la tramitación del procedimiento administrativo sustanciado con ocasión de la solicitud de licencia, lo que hacía innecesario cualquier consideración al respecto.

En consecuencia, no queda imprejuizado frente a lo que denuncia la parte apelante, motivo alguno de impugnación o argumento jurídico sustancial de los que fueron formulados por dicha litigante en su escrito rector.

**SÉPTIMO.-** Dicho lo anterior, procede que pasemos a examinar la cuestión de fondo controvertida.

Para enmarcar adecuadamente la cuestión controvertida estimamos conveniente, a modo introductorio, realizar una serie de consideraciones en relación con la citada Ley 5/2012, en los términos siguientes.

Dicha ley tiene por objeto la regulación del régimen jurídico de las denominadas “viviendas rurales sostenibles”. Ley que, en su artículo 1, se autocalifica de especial, estableciendo su prevalencia “sobre cualquier normativa o planeamiento que incida sobre el mismo ámbito material”.

Según su artículo 2, se entiende por vivienda rural sostenible “la edificación unifamiliar aislada destinada a residencia de su titular edificada bajo los límites y requisitos establecidos en el anexo de la presente Ley”; no estando las Administraciones públicas “obligadas a realizar inversión alguna relacionada con el suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía, recogida de basuras, transporte, accesos, equipamientos dotacionales, ni infraestructuras de ningún tipo y, en general, prestaciones de servicios propios del medio urbano”.

El uso de tales viviendas “podrá implantarse en todo suelo no sujeto a protección sectorial. En suelo con protección sectorial, solo estará permitida su implantación, cuando su régimen jurídico no prohíba el uso residencial” (artículo 1); cuya construcción requiere solicitar licencia municipal conforme el procedimiento establecido en el capítulo III (artículo 3).

Su artículo 4 “reconoce a los propietarios de las unidades que reúnan los requisitos establecidos en la Ley el derecho a edificar en cada una de ellas una vivienda rural sostenible unifamiliar aislada”

Concretamente, el artículo 5 establece las “Requisitos y condiciones para ejercer y mantener el derecho”, en los términos siguientes:

*“Los propietarios de suelo en los que se vayan a implantar las viviendas rurales sostenibles deberán respetar los siguientes requisitos:*

*a) Cumplir los parámetros recogidos en el anexo.*

*b) Conservar el arbolado existente en sus unidades y, en su caso, trasplantar los ejemplares que por razón de la implantación del uso residencial fuera imprescindible. La compensación se hará con especies autóctonas y a razón de tantos ejemplares adultos como años tuviera el ejemplar trasplantado.*

*c) Obtener las licencias y, en su caso, las autorizaciones administrativas correspondientes.*

*Estos requisitos se consideran condiciones esenciales y especiales de la autorización administrativa y se harán constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación vigente.”.*

Y el Anexo se contempla las condiciones de las viviendas rurales sostenibles en los términos siguientes:

*“A) Superficie mínima de la unidad: 6 hectáreas.*

*B) Clases de suelo en que se podrán autorizar viviendas rurales sostenibles:*

1. *Suelo urbanizable no sectorizado.*
2. *Suelo no urbanizable no sujeto a protección sectorial.*
3. *En suelo con protección sectorial solo estará permitida su implantación cuando su régimen jurídico no prohíba el uso residencial.*
  - C) *Distancia mínima con cualquier otra construcción: 250 metros.*
  - D) *Edificación de una planta, sin modificar la rasante natural, con el menor impacto visual posible.*
  - E) *La altura máxima de la edificación a alero: 3,5 metros.*
  - F) *Superficie máxima de ocupación: 1,5 por 100 de la unidad.*
  - G) *Retranqueos a linderos: 15 metros.*
  - H) *Deberán utilizar materiales que produzcan el menor impacto y que favorezcan la integración en el entorno inmediato y en el paisaje.*
  - I) *Las características tipológicas y estéticas serán las adecuadas a la ubicación y a su integración en el entorno. Se consideran expresamente incluidas entre las viviendas rurales sostenibles las prefabricadas de madera y otros materiales naturales.*
  - J) *Se evitará la limitación del campo visual y la ruptura o desfiguración del paisaje.”.*

**OCTAVO.-** Expuestas las anteriores consideraciones, un orden lógico-jurídico, nos impone esclarecer el tipo de actuaciones a que vino referida en este caso la solicitud de licencia. Más en concreto debemos dilucidar, ante todo, si la solicitud en cuestión comporta una parcelación precisada de licencia, cuestión que aparece indisolublemente ligada con la noción de “*unidad*” que introduce la Ley 5/2012 al amparo de la cual pretenden edificarse las viviendas rurales en orden a fijar la extensión superficial mínima en la que dicha actuación resulta autorizable.

Dicha cuestión ha sido objeto de examen en nuestra Sentencia recaída en el recurso de apelación núm. 658/2018, de igual fecha que la presente, en los términos siguientes:

“Octavo.- (...) *Pues bien, definiéndose el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, además de por su contenido -esto es, por el haz o elenco de derechos y facultades que confiere a su titular- por su extensión material o superficial no existe, propiamente (con la excepción que luego veremos en materia urbanística), una definición legal del concepto de finca utilizándose de forma indistinta en nuestra legislación las expresiones de finca, inmueble, edificio y solar.*

*Si la finca material (esto es, como simple concepto de hecho, puramente físico y sobre el terreno) puede ser definida como un cuerpo específico individual y distinto de los demás existentes en un lugar o espacio geográfico delimitado que forma una unidad en el tráfico jurídico, constituido por la extensión superficial y los linderos que lo delimitan o aíslan de otros colindantes -en suma, una porción de terreno delimitada- desde el punto de vista legal en Derecho civil la noción de finca, como sinónimo de inmueble, se deduce del artículo 334 del Código Civil -en el que se habla, asimismo, de tierras, fundos y heredades- y es asimilable a la finca física, material o natural, que comprende sus partes integrantes y pertenencias, es decir, además de su superficie, los edificios y construcciones adheridos al suelo y lo que esté debajo de ella (artículos 334.1º y 350 del Código Civil).*

*En esta rama del Derecho además de nociones referidas a instituciones concretas, como el arrendamiento y el retracto (arrendaticio o de colindantes) sin duda la más relevante es la de finca registral o bien inmueble objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad.*

*Nuestra Ley Hipotecaria, en línea con los demás Cuerpos legales y reglamentarios que utilizan el vocablo, no ofrece una definición legal de finca a los efectos de inscripción, limitándose a especificar en su artículo 243 que “(e)l Registro de la Propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente” y a enumerar en su artículo 8 los inmuebles que son susceptibles de inscripción como una sola finca y bajo un mismo número, con inclusión no solo del territorio, término redondo o lugar de cada foral en Galicia o Asturias, siempre que reconozcan un solo dueño directo o varios pro indiviso, sino también de explotaciones agrícolas (aun constituidas por predios no colindantes, siempre que formen una unidad orgánica), explotaciones industriales que formen un cuerpo de bienes unidos o dependientes entre sí, fincas urbanas, edificios en general y en régimen de propiedad horizontal y sus diferentes pisos o locales. Difícilmente puede extraerse, en consecuencia, del referido precepto legal un concepto unitario, aunque nos encontramos ante un Registro de títulos –en el sentido a que se refiere el artículo 33 del Reglamento Hipotecario, esto es, en el de documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de la inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite- en el que la presunción de veracidad de los asientos registrales no opera con respecto a la superficie y*

*demás datos físicos de los bienes inmuebles inscritos, como resulta de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria y jurisprudencia interpretativa.*

*Más diversidad de conceptos ofrece la rama del Derecho administrativo.*

*Prescindiendo del concepto característico o propio de ciertos ámbitos sectoriales específicos que no aportan datos de interés en orden al esclarecimiento del significado y alcance del vocablo “unidad” que emplea la Ley 5/2012 al amparo de la cual fue formulada la solicitud nos centraremos en la conocida noción, propia del ámbito tributario, de finca catastral (rústica o urbana, según la clasificación o definición de la misma en el planeamiento urbanístico), teniendo como tal el bien inmueble que es objeto de inscripción en dicho Registro, que se define como “la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios pro indiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble” (artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario).*

*Es necesario destacar, con las Sentencias de esta misma Sala (Sección Primera) de 30 de diciembre de 2014 (rec. 699/2012) y de 26 de abril de 2017 (rec. 1483/2009), que no cabe identificar el concepto de parcela catastral con el de finca registral [de hecho, una misma finca registral puede aparecer conformada por varias parcelas catastrales, como resulta de lo dispuesto en el artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria], como tampoco cabe identificar la función del Registro de la Propiedad con el Catastro ni la eficacia de los asientos registrales con los datos catastrales. Mientras que el Registro de la Propiedad, como hemos dicho, es un registro de títulos, de derechos reales inmobiliarios y no un registro de fincas, sin extenderse la presunción de veracidad de sus asientos a los datos físicos de las fincas el Catastro, por el contrario, publica la realidad física de las parcelas, su situación, cabida, linderos y su valoración, a efectos fiscales. Es por tanto un registro de parcelas, asignando el artículo 3.3 del Texto Refundido de la Ley del Catastro presunción de certeza sólo a los datos catastrales de hecho y su valoración, pero no a las titularidades dominicales ni a los demás datos jurídicos. Los datos físicos relativos a tales fincas, en consecuencia, es materia que corresponde al Catastro.*

*No podemos obviar, sin embargo, que los derechos que se reflejan en el Registro de la Propiedad no tienen una existencia abstracta sino que se vinculan de forma concreta a la*

*finca, siendo ésta la que determina la apertura de folio registral y la que justifica la publicación de derechos y cargas que efectúa el sistema registral por lo que, a fin de no desvincular de la finca los derechos, de asegurar la concordancia entre la realidad registral y la extra registral y de garantizar la seguridad jurídica, se impone una coordinación entre ambos registros, cuestión que vino a resolver el artículo 51, regla 4ª, del Reglamento Hipotecario en su redacción dada por Real Decreto de 4 de septiembre de 1998 y, tras la anulación del referido precepto reglamentario, en sus párrafos tercero al último, por STS 31 enero 2001, por el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, que ha previsto la constancia registral de las referencias catastrales con el alcance que dispone la norma, siendo la identificación catastral elemento descriptivo de primer orden, con toda la trascendencia que ello supone a efectos registrales, como resulta de la Instrucción de la Dirección General de Registros y del Notariado de 2 de marzo de 2003, en la que se incide, asimismo: primero, en el papel que desempeña la base gráfica para la identificación de las que denomina “fincas en sentido estricto”, entendiendo como tales las superficies de suelo delimitadas poligonalmente cuya propiedad pertenece a una sola persona o a varias pro indiviso, con total independencia de si se trata de fincas rústicas o urbanas, si están edificadas o no, o incluso de si obedecen a cualquiera de las categorías que contemplan los artículos 8 de la Ley Hipotecaria y 44 de su Reglamento; y, en segundo lugar, en la consideración de que la base gráfica inscrita no es un puro y simple dato de hecho, ni un dato meramente descriptivo. Es lo que delimita, define, y distingue la extensión objetiva del derecho inscrito, con todas las consecuencias de los artículos 34 y 38 LH.*

*La trascendencia de los datos que figuran en el Catastro inmobiliario resulta, asimismo, de lo dispuesto en el artículo 199.1 de la Ley Hipotecaria, precepto ubicado entre los que dicho Cuerpo legal destina a la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica, a cuyo tenor “El titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica”.*

*Desde la perspectiva, por último, de la normativa urbanística debemos puntualizar, ante todo, que los conceptos de finca registral y parcela catastral no son necesariamente coincidentes con el de parcela urbanística, de modo que una finca registral (o catastral) es susceptible de dividirse en parcelas urbanísticas en función de su superficie, características y ubicación.*

*En tal sentido la STS 25 octubre 2016 (casación 2766/2015) admite la posibilidad de distintas calificaciones urbanísticas en el ámbito de una misma parcela catastral recordando la misma esencia y naturaleza de la potestad de planeamiento: “(...) aun en el supuesto de haber acreditado que los terrenos litigiosos constituían una unidad predial con los terrenos colindantes clasificados como urbanos, de forma tal que una parte se hubiera clasificado como urbano y el resto como suelo urbanizable, el hecho de forman una sola parcela no es motivo por el cual, de forma indefectible, todo el suelo de la misma deba tener la misma clasificación y calificación urbanística, pues ese criterio implicaría que la planificación urbanística debe acomodarse a los límites o linderos de las parcelas, y tal criterio no es propio de la técnica urbanística en la que la zonificación del suelo en función de las previsiones de los diferentes usos lucrativos y dotaciones ---así como el señalamiento de tipologías edificatorias y viarios--- debe hacerse con criterios de racionalidad y de mejor calidad en la ordenación, con independencia de los confines de las parcelas afectadas.*

*Esa es la razón por la que la delimitación de sectores atendiendo a los límites de propiedad ha sido prohibida expresamente en algunas legislaciones urbanísticas, precisamente porque la delimitación con ese único criterio puede impedir la racional ordenación de los terrenos (a título de mero ejemplo cabe citar los artículos 24.1.c) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha, y 54 de la Ley Urbanística Valenciana 16/2005, de 30 de diciembre)”.*

*En estas ideas abunda el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en cuya Parte Expositiva se pone de manifiesto que “La acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas, pues, la primera no es materia propiamente registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e independientemente de las urbanísticas”, por más que cuando la acción urbanística, en sí misma, provoque una alteración en las titularidades inmobiliarias surja un punto de contacto de necesaria coordinación.*

*Nos encontramos aquí, por otra parte y a diferencia de lo que acontece en el ámbito del Derecho privado, con una definición legal de finca y de parcela, especificando el artículo 17 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (precepto que tiene la consideración de básico, según la*

*Disposición final primera del referido Texto Refundido y en vigor a la fecha en que fue aprobada la Ley 5/2012) bajo la rúbrica “Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas”, que “Constituye: a) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral; b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente”, diferenciación conceptual que mantiene en idénticos términos el artículo 26 del actualmente en vigor Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre y cuyo criterio rector, como destaca la STS 2 noviembre 2015 (casación 1239/2014) no es ya la titularidad del inmueble sino la atribución de edificabilidad y uso o de uso urbanístico independiente que, a diferencia de la finca, tiene asignada la parcela en la definición o conceptualización legal.*

*Pese a la neta distinción de conceptos, por otra parte, con respecto a los característicos en el ámbito catastral y registral a que antes hemos hecho mención lo cierto es que no es extraño que los planeamientos municipales atiendan a un concepto de parcela lo más cercano a la realidad fáctica y jurídica, esto es, concordante con los datos catastrales y registrales actuales y prescindiendo de las primitivas configuraciones de las parcelas definidas en antiguos procesos urbanizadores, con lo que se salvan posibles errores de medición y eventuales alteraciones en la configuración de parcelas sobre las que la Administración municipal ha de ejercitar sus potestades de control, intervención y disciplina urbanística.*

*Habrá que estar, en suma, en cada caso concreto, a lo que establezca la normativa autonómica y el planeamiento municipal, pero no puede excluirse, a priori, que los conceptos de finca registral y catastral sean por completo ajenos al de finca y/o parcela en el ámbito sectorial urbanístico y ello máxime cuando, como es el caso, nos encontramos ante suelo rural en el que, por no tener asignado el suelo, como efecto inherente a su misma clasificación, edificabilidad ni uso urbanístico, no cabe hablar de parcela conforme a la definición que, de la misma, ofrece el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.*

*Pues bien, desde la primera de las perspectivas enunciadas, esto es, de la legislación autonómica, lo que contempla la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, es la división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, tratándose de suelo urbano o no urbanizable (artículo 35, que incluye tal división entre las*

*determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, imponiendo el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos), en tanto que en suelo no urbanizable de protección estará dividido en los espacios que, en función de sus características y requerimientos específicos, resulten necesarios a efectos del establecimiento de condiciones diferenciadas de ordenación [artículo 42.1.c)]. Descendiendo a las previsiones del planeamiento municipal aquí aplicable, las Normas urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Pozuelo de Alarcón no ofrecen una definición o concepto específico de finca pero sí de parcela teniendo como tal la “porción de terreno cuya aptitud para la edificación queda regulada en la ordenación”, por lo que, en línea con la normativa estatal básica, la diferencia con la finca estriba en la edificabilidad del inmueble.*

*Llegados a este punto y no conteniendo la Ley 5/2012 especificación alguna, directa o por remisión a otros textos legales o reglamentarios, de lo que debemos entender por “unidad” a los efectos de tener por cumplimentada la superficie mínima en la que pueden alzarse o edificarse las viviendas que dicha Ley autoriza en suelo rural, razones evidentes de coherencia interna en el sistema normativo y de seguridad jurídica impiden concluir: primero, que dicho concepto de “unidad” venga referido a una realidad puramente física o fáctica, de modo que cualquier división material del terreno que tengan por conveniente efectuar sus propietarios sea idónea para dar cumplimiento al requisito de la superficie mínima exigible para que la vivienda rural sostenible sea autorizable en suelo rural; y, segundo, que el referido concepto difiera del característico de finca propio del ámbito urbanístico en que nos encontramos enlazando con la noción de unidad de suelo del artículo 17 del Real Decreto legislativo 2/2008, con la de “unidad” apta para la edificación a que se refiere la Ley 9/2001 con referencia al suelo urbano o a los de “unidad orgánica” que, con referencia a las explotaciones agrícolas, emplea la normativa hipotecaria para reputar el inmueble como una sola finca a los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad. Corrobora la anterior conclusión la circunstancia de que la propia Ley 5/2012 utilice el vocablo “parcela” al disciplinar el procedimiento por el que debe sustanciarse la solicitud de licencia [artículo 6.a)] y la de que la referida Ley, en su Disposición adicional segunda, imponga la inscripción en el Registro del carácter indivisible de la finca (indivisibilidad que, hay que destacar, se predica respecto de actuaciones ulteriores, es decir, una vez autorizada y construida la vivienda rural sostenible, como se infiere del tenor y espíritu de*

*la norma, que claramente tiende a prevenir la formación de núcleos de población en suelo urbanizable no sectorizado y en suelo rural, de modo que termine transformándose el suelo afectado mediante la implantación de las urbanizaciones tradicionales a que se refiere el Preámbulo de la misma Ley 5/2012), inscripción que no podrá obtenerse si la “unidad” de que se trata no consta previamente inscrita o es inscribible (lo que, formándose la unidad en cuestión, como en este caso acontece, mediante la agrupación y/o segregación de fincas requerirá, como luego veremos, la constancia de que la actuación cuenta con la correspondiente autorización administrativa).*

*Así las cosas podemos ya concluir que al tener que respetar, en todo caso, cualquier acto de uso, urbanización, instalación, construcción y edificación del suelo, exista o no instrumento de planeamiento urbanístico, las limitaciones que dimanen de la determinación de superficies mínimas y características de unidades aptas para la edificación, debiendo realizarse en, sobre o bajo una superficie que reúna las características de unidad apta para la edificación, parcela mínima o solar [artículos 12.1.g) y 30.2 de la Ley 9/2001] si, como en este caso se pretende, la ejecución de la vivienda rural va a tener lugar sobre una “unidad” ex novo, esto es, sobre una finca no preexistente sino enclavada dentro de la registral 18.109, cuya inscripción en el Registro de la Propiedad como finca independiente se realizará tras la obtención de la licencia, según se expone en la Memoria del Proyecto presentado por D<sup>a</sup>. con su solicitud (folio 21 del expediente), resulta indudable que nos encontramos ante actos de parcelación, según la definición que de tales actos contempla el artículo 143.1 del mismo Cuerpo legal, de conformidad con el cual “Tendrán la consideración de actos de parcelación con independencia de su finalidad concreta y de la clase de suelo, cualesquiera que supongan la modificación de la forma, superficie o lindes de una o varias fincas”. En concreto se trata de un acto de parcelación rústica por producirse en suelo no urbanizable de protección (artículo 144.1).*

*Como tal acto de parcelación la actuación pretendida precisa, como hemos anticipado, de licencia urbanística previa, exigencia ésta a la que se refiere de modo específico el apartado 2 del mismo artículo 143 y que reproduce el artículo 151.1.a) de la Ley 9/2001 con referencia a las “parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación” y las fincas resultantes han de cumplir las dimensiones y características mínimas fijadas en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza (artículo 144.2). De hecho el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba normas complementarias al*

*Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística viene a exigir, en su artículo 78, que para la inscripción de la división o segregación de terrenos se acredite el otorgamiento de la licencia que estuviere prevista por la legislación urbanística aplicable o la declaración municipal de su innecesariedad, que deberá testimoniarse literalmente en el documento.*

*Esa licencia –previa, claro está, a la que autorice la edificación que pretende ejecutarse en el suelo rural al amparo de lo dispuesto en la Ley 5/2012- se rige por su propia normativa, pues el referido Cuerpo legal se ocupa, en exclusiva, de regular la segunda de las actuaciones indicadas, de modo que devendrá aplicable únicamente en un estadio o momento posterior como es el del examen de la viabilidad o no de la vivienda rural proyectada una vez autorizada la parcelación. De este modo, aún en aquellos supuestos en los que, como aquí acontece, el interesado no ha seguido en su solicitud el orden expuesto o se formulan conjuntamente –explícita o implícitamente- solicitudes de autorización o licencia para ambas actuaciones por proyectarse la vivienda en una unidad en suelo rural para cuya efectiva conformación se exigen operaciones de parcelación rústica, hemos de atender con carácter preferente a la concurrencia de los requisitos para el otorgamiento de la correspondiente licencia de parcelación conforme a la normativa urbanística y sectorial aplicable. No deviniendo, en suma, referible a dicha actuación la Ley 5/2012, no se plantea aquí conflicto inter normativo alguno ni existe tampoco una determinación errónea de la normativa aplicable por parte del juzgador de instancia.*

*Dado que, en el caso concreto aquí examinado, nos encontramos ante suelo rural de protección por sus valores forestales, como coinciden en señalar tanto la pericial de D. aportada por D<sup>a</sup>. con su escrito de demanda como la prueba pericial practicada en esta segunda instancia, hemos de estar a los presupuestos y requisitos que contempla la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes y su normativa de desarrollo con independencia de los caracteres específicos de la finca y las labores de plantación de arbolado a que hace referencia la parte actora, pues en la definición legal de “monte”, a los efectos de la referida Ley, se incluye “(...) todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas” (artículo 5).*

*Resultan aplicables, en consecuencia, las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la citada Ley 43/2003 –de conformidad con el cual “Serán indivisibles, salvo por causa*

*no imputable al propietario, las parcelas forestales de superficie inferior al mínimo que establecerán las Comunidades Autónomas”- así como en los artículos 44.1 (“Con el fin de evitar el fraccionamiento excesivo de los montes, el Consejo de Gobierno, mediante Decreto, fijará la extensión de la Unidad Mínima Forestal”) y 45.1 (“Las fincas forestales de superficie igual o menor a la unidad mínima establecida tendrán la consideración de indivisibles. La división o segregación de una finca forestal sólo podrá realizarse si no da lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima y, en todo caso, tal segregación deberá ser debidamente justificada debiendo ajustarse al régimen jurídico y procedimiento establecido en la legislación urbanística”) de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, de Protección Forestal y de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid y en el Decreto 65/1989, del Consejo de Gobierno, de 11 de mayo de 1989, que fija en 300.000 metros cuadrados (30 Ha.) la extensión de la unidad mínima de cultivo para los terrenos considerados monte.*

*Así pues y teniendo en cuenta que en el caso sometido a nuestra consideración en esta alzada la conformación de la unidad en la que pretende edificarse la vivienda rural sostenible exige una operación de segregación de la que, frente a lo que exponía la apelante en su escrito de demanda, resulta una unidad inferior a la mínima antes dicha (en concreto y según la Memoria del Proyecto de        metros cuadrados) la prosperabilidad de la pretensión ejercitada en la instancia tropieza con un primer obstáculo, como es la imposibilidad de que fuera concedida la previa y preceptiva licencia de parcelación y de obtener dicha licencia por el mecanismo del silencio administrativo, lo que enlaza con otra de las principales cuestiones debatidas, a cuyo análisis procederemos a continuación.*

*Noveno.- La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid viene a establecer un régimen de silencio positivo en materia de licencias urbanísticas, disponiendo en su artículo 152.c) que “La falta de resolución expresa y notificación dentro de plazo tendrá efectos estimatorios, salvo en los supuestos expresamente previstos en la presente Ley”, regla general de la que no quedan exceptuadas ni las licencias de parcelación ni las de edificación, para las cuales el artículo 154 especifica que se entenderá concedida la licencia por silencio positivo en los términos resultantes del correspondiente proyecto de obras de edificación tratándose de actos precisados de dicho proyecto técnico, régimen que reproduce la Ley 5/2012 para el supuesto específico de licencias para la construcción de viviendas rurales sostenibles (artículo 7) y que viene a coincidir con el general contemplado en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

*vigente a la fecha en la que fue presentada la solicitud, de conformidad con el cual “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”.*

*Este último precepto estatal básico, sin embargo, ha sido tradicionalmente matizado por la doctrina jurisprudencial para las licencias urbanísticas tomando en consideración la Sala Tercera del Tribunal Supremo que tanto en el artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 como en el artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (precepto no afectado por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y declarado expresamente vigente en la disposición derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril), así como en el artículo 8.1.b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, se ha mantenido constante, con ligeras variaciones en su formulación, la norma que impide la adquisición por silencio de licencias, facultades o derechos que sean contrarios a la legislación o al planeamiento urbanístico.*

*Como expone la STS 25 mayo 2011 (casación 3908/2007) la imposibilidad de adquisición por silencio de facultades contra legem se introdujo en el ordenamiento jurídico urbanístico con motivo de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956; ley en cuya Exposición de motivos se señala como fundamento de tal prevención la desaparición, en lo posible, de la "indisciplina urbanística", poniendo de manifiesto que “Se trata, sobre todo, de evitar que la infracción se produzca, porque sólo así se evita el coste social que toda infracción comporta. Se procura por todos los medios hacer desaparecer cualquier estímulo al comportamiento antisocial de los presuntos infractores que pudiera resultar de las insuficiencias del ordenamiento jurídico”. Al objeto de que todos los actos de particulares que signifiquen una transformación física del suelo o del espacio sean sometidos a licencia y que ésta, a su vez, se otorgue de conformidad con el planeamiento vigente, se proponen una serie de modificaciones legislativas tendentes todas ellas a mantener y, en su caso, restaurar, la legalidad urbanística ...”, y uno de estos mecanismos que instauró para luchar contra la*

*indisciplina urbanística fue la imposibilidad de adquirir licencias por silencio contra legem, disponiendo en la nueva redacción dada al artículo 165 de la Ley del Suelo de 1956, en el epígrafe 3 que "En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los planes, normas o proyectos, programas y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento".*

*Esta disposición pasó a formar parte, con la misma redacción, del artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, en tanto que la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, preceptuaba en su Disposición Adicional Cuarta que "En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades urbanísticas en contra de lo dispuesto en esta Ley o en la legislación o planeamiento urbanístico aplicables" y el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, al regular la obtención de licencias por silencio, estableció en su artículo 242.6, (al que la Disposición Final atribuyó el carácter de legislación básica) que "En ningún caso se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico", precepto cuya impugnación por la Generalidad de Cataluña fue desestimada en la STC 61/1997 del Tribunal Constitucional.*

*La posterior Ley estatal del suelo, Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, mantuvo en su Disposición Derogatoria, la vigencia del artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, al igual que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, siendo finalmente incorporado al Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que en su artículo 8.1.b), mantiene la imposibilidad de obtención de licencias contra legem, al indicar que "En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística", en una redacción que recuerda la prevista en el artículo 178.3 de la Ley del Suelo de 1976, al incluir el concepto más amplio de "facultades o derechos" respecto del término "licencias".*

*El Real Decreto ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa no solo continúa en la línea marcada por las disposiciones anteriores sino que ha venido a restringir aún más la posibilidad de obtención de licencias por silencio, al establecer, con carácter general, en su*

*artículo 23 el silencio negativo respecto de las solicitudes de licencias para todos los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo que en el propio precepto se relacionan, entre los que se incluyen (apartado b) "Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta".*

*Se trata, por tanto y como expone la STS 27 abril 2009 (rec. 11342/2004), de una determinación legal de claro raigambre en nuestro ordenamiento y cuya pervivencia obliga a considerar que en ella se alberga una excepción a la regla general del silencio positivo establecida en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, destacando la STS 28 enero 2009 (casación en interés de Ley 45/2007) que los anteriormente aludidos son preceptos estatales básicos que rigen en todo el territorio español y que los ordenamientos urbanísticos autonómicos no pueden contradecir (Disposición final primera 1 del Texto Refundido aprobado por el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).*

*Lo anterior explica que el Alto Tribunal reputase errónea y gravemente dañosa para el interés general, al eliminar una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística, la resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo de un Tribunal Superior de Justicia que declaró lo contrario [STS 28 enero 2009 (casación en interés de la Ley 45/2007)], en criterio reiterado posteriormente en SSTs 27 abril 2009 (rec. 1134/2004), 7 diciembre 2011 (casación 227/2009), 26 y 27 diciembre 2013 (casación 3593/2011 y 423/2011) y 27 febrero 2015 (casación 473/2014), manteniendo, en consecuencia, la doctrina jurisprudencial existente con anterioridad a la modificación operada en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992 (precepto estatal también básico) por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que la citada STS 28 enero 2009 hace extensiva al artículo 8.1. b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con los efectos que establece el artículo 100.7 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera que resulta vinculante para todos los Jueces y Tribunales.*

*De ahí que debamos tener en cuenta también en este caso la anterior matización a la regla general del silencio positivo que contempla la Ley autonómica 9/2001 –como ya hemos concluido en anteriores ocasiones [por todas Sentencias de 24 de junio de 2015 (apelación 139/2014) y 19 de septiembre de 2018 (apelación 924/2017)], máxime cuando la prescripción se sitúa en línea con las determinaciones estatales de carácter básico que establece el artículo 43.3 de la Ley 30/1992, razonamiento que hemos de hacer extensivo a*

*la Ley 5/2012, cuya proclamada especialidad y prevalencia solo pueden serlo respecto de otras leyes autonómicas pero no respecto de las básicas estatales, cuya relación se rige no ya por los principios de especialidad y prevalencia sino por el de competencia.*

*Así las cosas, no ajustándose la pretendida parcelación al ordenamiento jurídico, conforme ha quedado razonado en el fundamento de derecho que antecede, resulta clara la imposibilidad de su obtención por el mecanismo del silencio administrativo positivo, quedando reducida la cuestión a la operatividad del instituto del silencio respecto a la licencia para la construcción de la vivienda rural sostenible, dependiente de la conformidad o no de dicha solicitud con la normativa aplicable.”.*

Esto es, en definitiva, siendo indudable que el suelo objeto de las solicitudes de licencia está clasificado en el PGOU como suelo rural de protección por sus valores forestales, hemos de estar a los presupuestos y requisitos que contempla la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes y su normativa de desarrollo con independencia de los caracteres específicos de la finca y las labores de plantación de arbolado, pues en la definición legal de “*monte*”, a los efectos de la referida Ley, se incluye “(…) *todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas o recreativas*” (artículo 5), por lo que resultan aplicables, en consecuencia, las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la citada Ley 43/2003, así como los citados artículos 44.1 y 45.1 de la Ley 16/1995, de 4 de mayo, de Protección Forestal y de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 65/1989, del Consejo de Gobierno, de 11 de mayo de 1989, que fija en 300.000 metros cuadrados (30 Ha.) la extensión de la unidad mínima de cultivo para los terrenos considerados monte.

Pues bien, como quiera que en el presente caso, como ya puso de relieve la representación procesal del Ayuntamiento de Pozuelo en su escrito de contestación a la demanda (folio 17), de la documentación obrante en el expediente y en especial del plano que adjunta como anexo nº 5 a su escrito de 19 de febrero de 2016 (Folio 251 E.A.) se acredita que la unidad está formada por una parte de la finca registral 36.324 que se pretende segregar o dividir en dos: la que soporta la Unidad de m<sup>2</sup> y un resto de m<sup>2</sup>.

En consecuencia, la licencia de parcelación en modo alguno le puede ser otorgada, porque el resto resultante de la parcelación que supone la segregación no alcanza el mínimo exigido por la legislación sectorial que hemos citado (30 Hectáreas).

Por tanto, como quiera que la conformación de la “*unidad*” en la que pretende edificarse la vivienda rural sostenible exige operaciones de segregación de las que resultan unidades inferiores a la mínima antes dicha, por lo que la eventual prosperabilidad de la pretensión ejercitada en la instancia tropieza con un primer obstáculo, como es la imposibilidad de que fuera concedida la previa y preceptiva licencia de parcelación.

Y no ajustándose la pretendida parcelación al ordenamiento jurídico, conforme ha quedado razonado, resulta clara la imposibilidad de su obtención por el mecanismo del silencio administrativo positivo.

**OCTAVO.-** La siguiente cuestión a la que debemos dar oportuna respuesta es si deviene aplicable o no, por razones temporales, la Ley 5/2012, cuestión que ya hemos tratado en nuestra Sentencia recaída en el recurso de apelación núm. 658/2018, donde señalamos:

*“Décimo.- A los efectos de dilucidar la conformidad o no a Derecho de la solicitud de licencia para la edificación de la vivienda lo primero que debemos esclarecer es si deviene aquí aplicable o no, por razones temporales, la Ley 5/2012 y, sobre este concreto extremo hemos de tener en cuenta que como afirman las SSTS 21 enero 2019 (casación 5225/2017) y 27 mayo 2019 (casación 2825/2018) -con cita de la STS 17 julio 2018 (casación 4562/2017)- “(...) la obtención de una autorización o licencia es reglada, de modo que su concesión o denegación dependerá del cumplimiento de los requisitos y límites existentes en el momento de la solicitud. Por ello, la normativa aplicable es la vigente en el momento de la solicitud, lo contrario implicaría que la determinación del régimen jurídico procedente y consiguientemente las limitaciones aplicables a una solicitud dependerían de la voluntad del responsable de su resolución del procedimiento. Nuestro ordenamiento es contundente en tal sentido, y así lo dispone el artículo 2.3 Código Civil al establecer que las normas no tendrán efectos retroactivos si no dispusieren lo contrario.*

*De modo que, como regla general, cuando se produce un cambio normativo, éste resulta aplicable a las solicitudes presentadas tras su entrada en vigor. Ello no impide que, en determinados supuestos, la propia norma pueda establecer disposiciones de derecho transitorio en las que se prevea su aplicación a situaciones surgidas antes de su entrada en vigor pero cuyos efectos aún no se han producido o no se han consumado (retroactividad de grado mínimo o medio). Este sería el caso de una norma transitoria que dispusiese la aplicación del nuevo régimen jurídico a las solicitudes presentadas antes de su entrada en*

vigor, pero aun no resueltas. Previsión que implicaría una cierta retroactividad que habría que valorar (...)”.

*Hay que tener en cuenta, sin embargo, las particularidades del Derecho urbanístico que ha destacado la misma doctrina jurisprudencial -por todas STS 18 de enero de 2010 (casación 6378/2005)- que puntualiza que la norma sustantiva aplicable a las licencias urbanísticas en los supuestos en que la norma sufre modificaciones durante la sustanciación del procedimiento administrativo puede ser la existente en el momento de la resolución si el procedimiento se resuelve dentro del plazo marcado, jurisprudencia que se basa en las especialidades propias del régimen urbanístico, en el que los cambios en el planeamiento se sujetan a un procedimiento complejo que se demora en el tiempo y acoge criterio distinto con la finalidad de evitar que se consolide el status existente que la modificación urbanística intentaba cambiar (de ahí, precisamente, que se establezca en las normas reguladoras del procedimiento la suspensión de todas las licencias desde el momento de su aprobación inicial). Como afirma la STS 30 noviembre 2004 (casación 3200/2002) dicha doctrina jurisprudencial “(...) descansa en la necesidad de conjugar y armonizar las exigencias del interés público, de un lado, y las garantías del ciudadano, de otro. Las primeras, demandan la aplicación de la norma vigente en el momento de la resolución del procedimiento, por ser en esa norma en la que, lógicamente, se habrán cristalizado o reflejado las necesidades actuales de la ordenación urbanística. Las segundas, en cambio, pueden demandar la aplicación de la norma vigente al tiempo de la solicitud de la licencia si la decisión sobre ésta, por causa imputable a la Administración y no al peticionario, se demora más allá del plazo que para resolver establece la norma procedimental, pues se evita, así, que tal dilación menoscabe el principio de seguridad jurídica, o que se utilice como medio para posibilitar la modificación normativa y privar al peticionario de los derechos de que disponía”.*

En este caso concreto la solicitud de licencia fue presentada en fecha 7 de abril de 2015, finalizando el plazo de que la Administración disponía para el dictado de resolución expresa en los tres meses siguientes a la indicada fecha, conforme a lo dispuesto en el artículo 154.5 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por lo que dicho plazo había ya fenecido a la fecha en que entró en vigor la Ley 1/2016 y no deviene aquí aplicable lo prevenido en su Disposición transitoria única que hace mención, en exclusiva, a licencias que estén “presentadas y en tramitación” lo que, claro está, no acontece cuando ya ha transcurrido, como es el caso, el plazo máximo de resolución normativamente previsto.

**NOVENO.-** Además de la conclusión que alcanzamos en el FD séptimo, de que la pretendida parcelación no resulta ser conforme al ordenamiento jurídico, como a continuación veremos, tampoco concurren en el caso aquí examinado los presupuestos o requisitos objetivos que contempla la Ley 5/2012 en cuanto a la clase de suelo en el que se proyecta la actuación a que viene referida la solicitud de licencia.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la aludida Ley 5/2012, el nuevo uso para viviendas rurales sostenibles podrá implantarse, en lo que ahora nos interesa, en suelo con protección sectorial *“cuando su régimen jurídico no prohíba el uso residencial”*, régimen jurídico que se integra, como decimos en nuestra Sentencia dictada en el recurso núm. 658/2018, *“no ya solo por la normativa sectorial reguladora del uso que ha justificado esa específica protección (en nuestro caso Ley de Montes y normativa de desarrollo) sino también por las concretas previsiones del instrumento de planeamiento aplicable a la concreta “unidad” de que se trate.”*

Hay que tener en cuenta aquí, como igualmente decimos en nuestra Sentencia recaída en el recurso de apelación núm. 658/2018, *“que la prohibición de uso residencial a que hace mención el artículo 1 de la Ley -disposición que reitera el Anexo de la misma, al especificar las condiciones que han de reunir las viviendas rurales sostenibles- no ha de ser necesariamente expresa sino que también puede serlo tácita o implícita pues, por un lado, donde la Ley no distingue no es dable distinguir y, por otro, como Ley especial que es la Ley 5/2012 (especialidad destacada por el mismo texto legal cuando proclama su prevalencia frente a la restante normativa, en su artículo 2), su interpretación y aplicación deben estar regidas por criterios restrictivos o estrictos.*

*Pues bien, reputándose en las Normas Urbanísticas del PGOU de Pozuelo de Alarcón como usos prohibidos aquellos que se consideran incompatibles con el dominante o característico dentro del ámbito considerado (artículo 2.3) y siendo el uso residencial el que consiste en el alojamiento permanente de las personas (artículo 7.2.1) el artículo 10.3.2.1 reputa como uso característico en los suelos clasificados como no urbanizables protegidos-forestales (constituidos por masas forestales de alto interés ambiental) el forestal, sin perjuicio de enclaves con viviendas unifamiliares a respetar existentes en la actualidad, puntualizando el artículo 10.3.2.2 que en estos suelos “solo” podrán realizarse obras, construcciones o instalaciones que tengan por objeto los específicos usos que en dicha norma se indican, en ninguno de los cuales resulta subsumible el residencial desvinculado*

*de las explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética o análoga a que hace mención el apartado a) del artículo 10.3.2.2 citado.”.*

Esto es, como quiera que el concreto “régimen jurídico” aplicable al suelo con protección sectorial forestal, en el que la parte actora pretende edificar una vivienda rural sostenible, prevé como uso característico el forestal (artículo 10.3.2.1), estando “solo” permitido la realización de obras, construcciones o instalaciones que tengan por objeto los usos expresamente previstos en el artículo 10.3.2.2., se infiere claramente que las NN.UU. del PGOU de Pozuelo de Alarcón prohíben el “uso residencial”, con la única excepción de los enclaves con viviendas unifamiliares existentes a la entrada en vigor del PGOU -enclaves en los que, según el artículo 10.3.2.6, “En ningún caso” se admitirán nuevas construcciones-, por lo que debemos necesariamente concluir que la solicitud de la licencia de obra para la construcción de viviendas rurales sostenibles en la denominada Finca La Escorzonera del Monte de Pozuelo, realizada al amparo de la Ley 5/2012, resulta no ser conforme con el ordenamiento jurídico; conclusión que hace innecesario entrar en el análisis del resto de las cuestiones planteadas por la parte apelante.

**DÉCIMO.-** Las consideraciones que anteceden comportan, necesariamente, la desestimación del recurso de apelación interpuesto, con imposición a la apelante de las costas procesales de la segunda instancia, en ausencia de circunstancias que justifiquen lo contrario y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de nuestra Ley jurisdiccional, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado tercero del mismo Cuerpo legal, señala euros como cuantía máxima, por el concepto de honorarios profesionales de Letrado y derechos y suplidos del Procurador, en atención a la naturaleza y complejidad del asunto, la cuantía del presente recurso y la actuación profesional desarrollada.

Por todo lo cual y vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## **FALLAMOS**

Que debemos DESESTIMAR y DESESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto por la , representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. , contra la Sentencia dictada

el 1 de marzo de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 12 de los de Madrid, recaída en los autos de Procedimiento Ordinario núm. 324/2016, confirmando la resolución apelada e imponiendo a la recurrente las costas procesales de esta segunda instancia, con el límite máximo indicado en el último de los fundamentos de derecho de la presente Sentencia.

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

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

D.

D.

Dña.

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.