



Roj: **STSJ M 11052/2020 - ECLI:ES:TSJM:2020:11052**

Id Cendoj: **28079330082020100620**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **25/09/2020**

Nº de Recurso: **571/2018**

Nº de Resolución: **610/2020**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JUANA PATRICIA RIVAS MORENO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Octava

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2018/0018086

Procedimiento Ordinario 571/2018 E - 01

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN OCTAVA

SENTENCIA NÚMERO 610/2020

Ilmos. Sres.:

Presidente

Doña Amparo Guilló Sánchez Galiano

Magistrados

Don Rafael Botella García Lastra

Doña Juana Patricia Rivas Moreno

Doña María del Pilar García Ruiz

En la Villa de Madrid, a 25 de septiembre de 2020.

Vistos por la Sala constituida por los Señores referenciados al margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso contencioso-administrativo número **571/2018**, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Domingo José Collado Molinero, en nombre y representación de: la Asociación de Beneficiarios de Infraestructuras de Adecuación y Colector de Saneamientos de la Zona sur del Gargantilla de Lozoya, doña Delia , don Antonio , doña Emma y doña Esmeralda , contra la inactividad de la Dirección General del Medio Ambiente y Sostenibilidad (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid) ,en relación con las obligaciones de revisión de oficio previstas en el Decreto 120/2002 por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de Riosequillo.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid representada por Abogado de sus servicios jurídicos.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- Por medio de escrito presentado el día 30 de julio de 2018, se interpuso el presente recurso, en el que, tras su admisión a trámite y retención del expediente, que fue puesta a disposición de la actora, se formuló demanda por la misma, alegando los hechos que consideró relevantes para su derecho, y tras exponer los fundamentos de derecho que estimó aplicables al caso, concluyó con la súplica de que, previos los trámites legales, se dicte sentencia *"reconociendo la inactividad de la Comunidad de Madrid, obligando dicha administración, a través de su Dirección General del Medio Ambiente y Sostenibilidad, al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en los que estén establecidos en el artículo 3.1 del Decreto 120/2002 de la comunidad de Madrid y que también viene dispuesto en la Ley 7/1990 de la comunidad Madrid, y de revisar "de oficio" el Plan de Ordenación de los Recursos del Embalse de Riosequillo de Madrid, con cuantos más procedentes sean derecho"*.

SEGUNDO.- Concedido traslado del recurso a la representación de la parte demandada para su contestación, lo hizo admitiendo los hechos de la misma en cuanto se deducen del expediente, alegó en derecho lo que consideró oportuno y solicitó la confirmación en todos sus extremos de la resolución recurrida.

TERCERO.- Por decreto de 4 de diciembre de 2019 se declaró indeterminada la cuantía del recurso.

Y por auto de 11 de diciembre se acordó haber lugar al recibimiento del pleito a prueba.

CUARTO.- A petición de la actora se dio al procedimiento el trámite de conclusiones escritas, y tras presentar las partes, dentro de plazo y por su orden, los correspondientes escritos, se señaló para la votación y fallo el día 16 de septiembre de 2020, fecha en que tuvo lugar, de forma telemática.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Doña Juana Patricia Rivas Moreno.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se promueve este recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Dirección General del Medio Ambiente y Sostenibilidad, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, en relación con las obligaciones de revisión de oficio que el Decreto 120/2002, por el que se aprueba la Revisión del Plan de Ordenación del Embalse de Riosequillo, establece en su artículo 3.1, respecto de la ordenación de los usos y actuaciones permitidas en suelos limítrofes y en otros suelos no tan limítrofes a dicho embalse.

SEGUNDO.- Se ejercita por los actores una acción del artículo 29.1 de la Ley Jurisdiccional contra la Comunidad de Madrid, manifestado que estamos ante un supuesto de inactividad, al no haber cumplido la administración con la previsión establecida en el artículo 3.1 del Decreto.

En la demanda, se exponen los siguientes hechos:

Que los comparecientes son propietarios de viviendas sitas en la Urbanización denominada "El Sobaco" o "El Tomillar", Polígono 7, del término municipal de Gargantilla del Lozoya (Madrid). Viviendas que se encuentran comprendidas dentro de la zona de afección del Plan de Ordenación de los recursos del Embalse de Riosequillo. Y la Asociación personada actúa en beneficio de todos sus asociados, englobando dentro de sus asociados al resto de los demandantes.

Que la ordenación de 2002, el decreto estableció que los suelos de los comparecientes quedaban afectos a protección especial por uso ganadero tradicional, y en consecuencia, las viviendas de los recurrentes están afectadas por el referido decreto 120/2002.

Que el plan de ordenación (recogido en el decreto 120/2002) establece en su normativa básica de protección, artículo 3.1, que debe ser revisado a los cuatro años de su entrada en vigor; siendo este precepto no transposición del contenido del artículo 13 de la ley 7/1990 de la Comunidad de Madrid que señala que *" el catálogo de embalses y humedales se revisará de oficio transcurridos 10 años desde su aprobación o a petición de parte interesada. Los planes de ordenación y el plan de actuación se revisarán cada cuatro años"*.

Que el Decreto de 2002 fue aprobado estando vigentes las normas subsidiarias de Gargantilla de Lozoya y Pinilla de Buitrago de 1986, normas obsoletas y declaradas nulas por el TSJ, por lo que actualmente están vigentes las normas subsidiarias de 1976, que ordenan que los suelos de la "urbanización El Sobaco" como suelos de reserva metropolitana y/o suelo rústico común, que en cualquier caso, conforme establece la disposición transitoria primera de la Ley 9/2001 se asemeja o corresponden a suelos urbanizables no sectorizados.

Que según el artículo 8 de la Ley 7/1990 de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, la inclusión de un humedal en el catálogo comporta implica, entre otros, que *" los terrenos*



que forman un humedal y su zona periférica de 50 m, medidos a partir del límite del máximo nivel normal de sus aguas, quedan clasificados, todos los efectos, como suelo no urbanizable objeto de protección especial".

Que, si bien las viviendas de los demandantes se sitúan a una distancia muy superior a esos 50 m, más bien a unos 1000 m, y el Plan de Ordenación reconoce que en el término municipal de Gargantilla de Lozoya no hay ganadería, salvo una pequeña excepción, cataloga los suelos de los recurrentes como de protección ganadera. Habiéndose clasificado sin embargo como suelo urbano las urbanizaciones de "La Pajarilla" y "El Verdugal", que están en la orilla opuesta del río Lozoya y mucho más cerca del embalse.

Que la Asociación compareciente ha instado en varias ocasiones se proceda a la revisión de oficio del Plan de Ordenación del Embalse de Riosequillo, tanto a través del Ayuntamiento, como de la propia Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. La primera con fecha 12 de junio del año 2008, (documento nº 2 del expediente). La siguiente fue el 20 de agosto de 2016, (documento nº 3 a su vez del documento nº 8 del expediente, folios 717 a 720, ambos inclusive). La última solicitud, de la que deriva la interposición de este procedimiento, fue cursada con fecha 12 de marzo de 2018. No habiendo obtenido ninguna respuesta.

Los recurrentes consideran que esta inactividad es una clara y manifiesta dejadez de las funciones propias de la administración, que pretende perpetuar la clasificación de los suelos que se contiene en el Decreto 120/2002, e impide la prescripción de estas edificaciones, construidas en los años 70. Siendo el interés de los recurrentes el que se modifique la clasificación de sus suelos por una nueva clasificación menos restrictiva, que no se refiere a una protección por uso ganadero tradicional y permita acometer las obras de infraestructura de suministro de aguas y saneamiento para sus viviendas (que cogen el agua de suministro de pozos y vierten sus aguas sucias a pozos negros y fosas sépticas). Interés que consideran no sólo particular, sino también general, al implicar una considerable mejora para el medio ambiente y una correcta adaptación de la norma.

Destaca los recurrentes que la revisión del plan no se supedita a ningún acto aislado o posterior. Se remiten a la sentencia del Tribunal Supremo, Sala tercera, de 14 de diciembre de 2007 que concreta el alcance del recurso por inactividad; citando la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018, recurso 4267/2016, que admite entre los supuestos a que se refiere el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, la inactividad reglamentaria debida.

Invocan además el principio de igualdad.

TERCERO.- La administración solicita la inadmisión del recurso, por no constituir este caso un supuesto de inactividad de la administración, señalando que el decreto 120/2002, no impone una actividad material a la administración, sino la tramitación de un procedimiento, siendo en su caso lo que se puede solicitar la iniciación de dicho procedimiento.

No obstante, destaca su contestación que, según resulta del informe de 23 de octubre de 2019, firmado por el Director General de Biodiversidad y Recursos Naturales, en estos momentos se han iniciado ya las precisas actuaciones para proceder a la revisión del Plan citado, señalando que:

" Una vez se disponga de los estudios y mediciones realizados a través del contrato citado, se elaborará un documento técnico para cada embalse con el que iniciar la tramitación administrativa de los correspondientes proyectos normativos, que deben someterse a consulta previa, información pública e informes pertinentes con carácter previo a su aprobación".

Indica que la revisión del plan requiere de un conocimiento preciso de la situación material de la zona, que permita que dicho plan pueda ser adaptado a la nueva realidad. Y se están realizando actuaciones para promover la revisión que pasan por ese estudio previo, amparado en lo que legalmente se llama información previa (artículo 55 de la ley 39/2015).

CUARTO.- En sus conclusiones, la actora señala que la actuación de revisión no se supedita a ningún acto aislado anterior o posterior; y mantiene que la revisión del Plan también conlleva una prestación directa para los propietarios de los diversos terrenos que ordena, en el caso, de los demandantes, en que sus suelos se clasifican como suelos de especial protección destinados a uso ganadero tradicional.

QUINTO.- El artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula la posibilidad de requerir de la administración el cumplimiento de aquellas obligaciones que estén establecidas en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, y deducir recurso contencioso administrativo contra la inactividad, sino en el plazo de tres meses no se le hubiera dado cumplimiento:

"Artículo 29.



1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración."

Y el punto 3.1 del anexo I del Decreto 120/2002, que se refiere a las normas generales de la normativa de protección, señala, en cuanto a la vigencia y revisión del Plan que:

"3. Vigencia y revisión

3.1. La vigencia del Plan de Ordenación tiene carácter indefinido, y **deberá ser objeto de una nueva revisión a los cuatro años de su entrada en vigor.**

3.2. La revisión del Plan de Ordenación se llevará a cabo siguiendo el procedimiento aplicado para su aprobación".

Derivándose pues de este precepto, efectivamente, la obligación de revisar el plan de ordenación cada cuatro años desde su entrada en vigor, sin perjuicio de que su vigencia tenga carácter indefinido.

Ahora bien, es claro que la revisión del Plan de Ordenación ha de llevarse a cabo siguiendo un procedimiento, en concreto, según el artículo 3. 2 transcrito, el mismo procedimiento aplicado para su aprobación.

Y, en cualquier caso, lo que no puede aceptarse es que la previsión contenida en el artículo 3 del anexo I del Decreto 120/2002 determine la existencia de una prestación concreta *en favor* de personas determinadas.

Los recurrentes consideran que la revisión del Plan debe modificar la clasificación del suelo en el que se encuentran sus fincas. Pero ninguna obligación legal se estableció en este sentido.

Puede admitirse la probabilidad de se produzca la modificación de la clasificación que interesan; y desde luego, admitir que la tramitación del procedimiento les permitiría formular alegaciones, y en el peor de los casos, abriría la posibilidad de impugnación del mantenimiento de la clasificación actual que tienen sus terrenos, de uso ganadero tradicional.

Pero en ningún caso pueden equipararse estas alternativas a una prestación concreta a su favor, establecida por la ley, que no precise actos de aplicación.

Pues si bien se prevé la obligación de revisión del plan, no se prevé en forma alguna la necesidad de sustitución de sus previsiones, y mucho menos exige que el cambio se oriente en un sentido determinado.

Podrían argumentar los recurrentes que, en tanto que debe adecuarse a la realidad, el sentido de la revisión les sería obligatoriamente favorable. Pero esta afirmación requiere una constatación de que efectivamente la realidad ampara sus pretensiones, y que la adecuación de la ordenación deba hacerse sancionando la realidad existente.

Página: 6 Los presupuestos que determinan el nacimiento de la acción del artículo 29.1 de la L.J.C.A., según determina, por ejemplo la propia sentencia que citan los recurrentes (sentencia del Tribunal Supremo, sección 4, de 5 de abril de 2018, recurso 4267/2016), son los siguientes: (1) la existencia de la obligación incondicionada impuesta por una Ley; (2) la existencia de una prestación concreta en favor de personas determinadas; y, (3) la legitimación de los recurrentes.

En este caso no concurren. Puede admitirse la legitimación de los recurrentes, pero no que la ley determine a su favor una obligación concreta e incondicionada.

Existe una sustancial diferencia entre el supuesto analizado por el Tribunal Supremo en aquella sentencia, y el que ahora nos ocupa. En el recurso de casación que se planteó ante el Tribunal Supremo se puso de manifiesto que la administración no había cuestionado la aplicación del artículo 29.1. Además, de la Ley se derivaba que la aplicación del régimen favorable dependía del desarrollo reglamentario, con lo que sí podía mantenerse la existencia de una prestación favorable a los solicitantes, que dependía directamente de la actividad reglamentaria de la administración, que debía desarrollar el régimen legal; lo que en este caso no concurre.

SEXTO.- En cuanto a las referencias que se realizan a las normas subsidiarias del Ayuntamiento, señalar que es el Plan de Ordenación el que vincula la calificación urbanística de los terrenos que ha de establecerse en la normas subsidiarias de los correspondientes de los municipios afectados, y no al contrario.



Y en cuanto al principio de igualdad (en cuanto manifiestan que en la orilla opuesta del río Lozoya, y mucho más cerca del embalse, se clasificó el suelo perteneciente a dos urbanizaciones, como suelo urbano) no puede olvidarse que lo que se impugna en este caso no es el propio Plan de Ordenación del Embalse de Riosequillo, sino la inactividad de la administración, por no haber procedido a su revisión en el plazo determinado de cuatro años establecido, lo que en sí mismo, no afecta al derecho de igualdad alegado.

Finalmente señalar que la falta de concurrencia de los requisitos para interponer la acción del artículo 29.1 de la ley de la jurisdicción debe determinar la desestimación del recurso, y no la inadmisión como se pretendía por la administración.

SÉPTIMO.- Por tanto, procede la desestimar el recurso planteado, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativo, imponer las costas del recurso a la parte actora. Si bien, en aplicación de la facultad concedida en el párrafo 4 de dicho precepto, hasta un máximo de 1.500 euros, más IVA.

VISTOS los preceptos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

Que debemos **DESESTIMAR** el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Domingo José Collado Molinero, en nombre y representación de la Asociación de Beneficiarios de Infraestructuras de Adecuación y Colector de Saneamientos de la Zona sur del Gargantilla de Lozoya, doña Delia , don Antonio , doña Emma y doña Esmeralda , contra la inactividad de la Dirección General del Medio Ambiente y Sostenibilidad (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid) en relación con las obligaciones de revisión de oficio previstas en el Decreto 120/2002 por el que se aprueba la revisión del Plan de Ordenación del Embalse de Riosequillo. Se condena en costas a la parte actora, hasta un máximo de 1.500 euros, más IVA.

Notifíquese esta resolución conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma cabe recurso de casación en los términos del artículo 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, según la redacción introducida por la disposición final tercera de la L.O. 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

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

Fdo.: Amparo Guilló Sánchez Galiano Fdo.: Rafael Botella y García-Lastra

Fdo.: Juana Patricia Rivas Moreno Fdo.: María del Pilar García Ruiz