



Roj: **STSJ CL 3192/2014 - ECLI: ES:TSJCL:2014:3192**

Id Cendoj: **47186330022014100427**

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

Sede: **Valladolid**

Sección: **2**

Fecha: **18/07/2014**

Nº de Recurso: **1649/2012**

Nº de Resolución: **1523/2014**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **LUIS MIGUEL BLANCO DOMINGUEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD VALLADOLID

Sala de lo Contencioso Administrativo Sección SEGUNDA

VALLADOLID C/ Angustias s/n

SENTENCIA: 01523/2014

N.I.G: 47186 33 3 2012 0102582

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001649 /2012 LP

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De D./ña. ECOLOGISTAS EN ACCION DE LA PROVINCIA DE LEON

LETRADO SIMON LOPEZ QUERO

PROCURADOR D./Dª. ANA ISABEL FERNANDEZ MARCOS

Contra D./Dª. CONSEJERIA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

LETRADO LETRADO COMUNIDAD(SERVICIO PROVINCIAL)

SENTENCIA N° 1523

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA DE LA SALA:

DOÑA ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DON JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a dieciocho de julio de dos mil catorce.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, el presente recurso número 1649/12, en el que se impugna:

La inactividad de la Administración demandada consistente en la no aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa con base en el contenido de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio, de declaración del Parque Regional de Picos de Europa, en Castilla y León.

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: Ecologistas en Acción de la Provincia de León, representada por la Procuradora Sra. Fernández Marcos y defendida por el Letrado Sr. López Quero.



Como demandada: La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Consejería de Fomento y Medio Ambiente), representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido a trámite el presente recurso, y una vez recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se condene a la Junta de Castilla y León al cumplimiento de la obligación en los concretos términos que estableció la citada ley 12/1994 DE 18 DE JULIO DE Declaración del Espacio Parque Regional de Picos de Europa de Castilla y León procediendo en el menor tiempo posible a LA TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE REGIONAL PICOS DE EUROPA (DRUG), ASÍ COMO -en cumplimiento de la legislación comunitaria, Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992- A LA APROBACIÓN (A TRAVÉS DE DICHO PLAN O MEDIANTE UN INSTRUMENTO ESPECÍFICO) DEL PLAN DE GESTIÓN QUE DEBE ACOMPAÑAR A LA DECLARACIÓN DE LA ZEC PICOS DE EUROPA EN CASTILLA Y LEÓN.

Por otrosí interesó el recibimiento del pleito a prueba.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación de la Administración demandada, en base a los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal que se dicte sentencia por la que se inadmita el presente recurso por falta de legitimación activa del demandante o, con carácter subsidiario, íntegramente desestimatoria de la demanda, con expresa imposición a la parte recurrente de las costas causadas.

TERCERO.- El procedimiento se recibió a prueba, desarrollándose la misma con el resultado que consta en autos.

CUARTO.- Presentado escrito de conclusiones por las partes y declarados conclusos los autos, se señaló para su votación y fallo el pasado día quince de julio.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se recurre la inactividad de la Administración demandada consistente en la no aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa con base en el contenido de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio , de declaración del Parque Regional de Picos de Europa, en Castilla y León.

La parte actora pretende en este recurso que se condene a la Junta de Castilla y León a la tramitación y aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa así como a la aprobación del Plan de Gestión que debe acompañar a la declaración ZEC Picos de Europa en Castilla y León, en los términos que expone en el suplico de su demanda, pretensión a la que se opone la Administración que sostiene que no nos encontramos ante un supuesto de inactividad que sea recurrible ante los Tribunales.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de la demanda debemos destacar los siguientes antecedentes.

La Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio , de declaración del Parque Regional de Picos de Europa, en Castilla y León dice que " *La Junta de Castilla y León aprobará en el plazo de un año el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional Picos de Europa, que habrá sido elaborado con la participación de las entidades locales afectadas*".

Al amparo de dicha previsión legal, la Asociación actora presentó ante la Consejería de Medio Ambiente un escrito en fecha 5 de julio de 2012 con la finalidad de que se adoptasen las medidas oportunas para la aprobación del indicado Plan.

Con fecha 15 de octubre de 2012 el Jefe del Servicio de Espacios Naturales de la referida Consejería remite a la citada Asociación un informe en el que se explica la situación actual del parque.

La Asociación actora considerando que al no aprobarse el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional Picos de Europa y que se han cumplido los requisitos exigidos en el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción interpone el presente recurso deduciendo la pretensión ya indicada sobre la base de que se ha producido un supuesto de inactividad administrativa.



TERCERO.- La cuestión que plantea el presente recurso es estrictamente jurídica y consiste en determinar si la Administración ha incurrido en vía de hecho, conforme al artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, al no aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional Picos de Europa a que se refiere la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio.

Dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2011 (recurso de casación 2689/08) que << En relación a la inactividad de la Administración, la doctrina de esta Sala, expuesta en las sentencias de 12 de abril de 2011 (RC 4990/08) EDJ 2011/34808 y de 18 de noviembre de 2008 (RC 1920/2006) EDJ 2008/227816, delimita el ámbito objetivo de la acción procesal prestacional contemplada en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, reconociendo que la citada disposición legal establece un procedimiento singular de control de la inactividad de la Administración, que se revela adecuado respecto de aquellas situaciones en que la Administración está obligada en virtud de una disposición general, que no precise de actos de aplicación, a desplegar una actividad material concreta y determinada, o cuando, en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, está obligada a realizar una prestación concreta en favor de determinadas personas, y que excluye, en consecuencia, aquellas peticiones o reclamaciones basadas en una presunta actuación ilegal de la Administración, por omisión, cuya satisfacción requiere la tramitación de un procedimiento administrativo, y, en su caso, de un pronunciamiento declarativo expreso de los Tribunales contencioso-administrativos para proceder a su ejecución.

La jurisprudencia de esta Sala reconoce el carácter singular del procedimiento de control de la inactividad de la Administración establecido en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, al sostener que no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución.

Así, en la Sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 2007 (RC 7081/2004) EDJ 2007/243298, dijimos: "Así, a tenor del artículo 29.1 citado para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración este obligada a desplegar una actividad concreta que este establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración".

Dicha Sentencia excluye de la posibilidad de la aplicación de lo dispuesto en el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción, al supuesto en que exista un margen de actuación u apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación de actuar exija un acto concreto de aplicación, en cuyo supuesto y, según afirma esa Sentencia, no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no se ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general, sino que, en estos casos, en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo, respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración.

Efectivamente, la norma invocada como infringida exige que una disposición, acto, contrato o convenio establezca una prestación de forma clara y concreta en favor de una persona determinada, y sólo será la misma la que podrá acudir, ejercitando el derecho que dicha norma le atribuye, a exigir de los tribunales, la adopción de las medidas concretas que impongan a la Administración la efectividad de la actividad omitida.

Como recuerda la Sentencia de 24 de julio de 2000 EDJ 2000/25122:

"Para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación, con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que, en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad, ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general">>.



CUARTO .- De la doctrina que acabamos de exponer, podemos destacar dos elementos que caracterizan la inactividad a la que se refiere el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción .

En primer lugar, no toda inactividad de la Administración es fiscalizable por el procedimiento especial que contempla dicho precepto, sino solo aquella que supone la obligación de realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas, entendido el término prestación en un sentido amplio como sinónimo de actividad material concreta; y, en segundo lugar, dicha actividad que se demanda de la Administración ha de venir impuesta de una manera directa en una disposición legal o en un acto administrativo (o contrato o convenio).

Cuando se dice que la actividad que debe desarrollar la Administración ha de venir establecida de manera directa en una norma nos estamos refiriendo a que no es necesario ningún acto intermedio y tampoco ninguna consideración adicional porque todos los términos de la actuación material que se pretende de la Administración vienen fijados en la fuente de donde surge el deber de actuar.

En el presente caso, no nos encontramos ante un supuesto de inactividad administrativa por las siguientes razones.

En primer lugar, la norma que invoca la parte actora (Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio , de declaración del Parque Regional de Picos de Europa, en Castilla y León) no impone a la Administración de una manera directa la obligación de realizar una actividad material concreta y determinada en los términos que prevé el artículo 29.1, sino que le impone la obligación de aprobar un disposición normativa, como es el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional.

Tal actividad no puede calificarse como "actividad prestacional" por mucha amplitud que se quiera dar al término y, sobre todo, exige un procedimiento administrativo de elaboración de un proyecto y posterior aprobación y publicación.

Hasta tal punto es así que en el escrito de fecha 5 de julio de 2012 que la Asociación demandante presenta ante la Consejería no se concreta la actividad que se pide a la Administración, sino que de manera genérica se interesa que se adopten las medidas oportunas, lo que demuestra que el incumplimiento de la citada Disposición Transitoria no da lugar al supuesto de inactividad a que se refiere el citado artículo 29.

En segundo lugar, la inactividad administrativa debe corresponderse con el derecho de los ciudadanos de obtener aquello que se demanda en términos concretos, de modo que debe haber una cierta correlación entre lo que se pide y el derecho que otorga la norma que se invoca para obtener lo que se pide.

Así resulta de la Sentencia de 21 de diciembre de 2011 a la que nos hemos referido e incluso, también resulta de una Sentencia anterior, de fecha 24 de julio de 2000, (recurso 408/1999) recogida por la posterior de fecha 8 de enero de 2013 (recurso de casación 7097/2010) que cita la parte demandada, si bien hay que decir que en la redacción de esta última hay un error en cuanto a la identificación del recurso de casación resuelto por la de 24 de julio de 2000, ya que no es 408/09, sino 408/99.

Dice la Sentencia de 24 de julio de 2000 (recurso 408/99): *"Entrando, por eso, en el examen de fondo de la pretensión ejercitada, nuestro punto de partida ha de ser el artículo 29-1 de la Ley de la Jurisdicción de 1998 , que es el que delimita cuál puede ser el objeto del proceso dirigido contra la específica inactividad de la Administración que en él se regula y que, indirectamente, marca también la legitimación para accionar acogiéndose a este precepto, pues, entre otras circunstancias, de él se desprende que para obtener éxito en el mismo no es suficiente con ser titular de un interés legítimo, sino que es preciso ostentar un derecho, conforme a los requisitos que en él se ordenan para poder acudir a este remedio jurisdiccional frente a una inactividad administrativa.*

En efecto, dice el citado artículo que 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 a la Administración el cumplimiento de dicha obligación.

Prescindiendo ahora del supuesto de los actos, contratos o convenios administrativos como origen de la eventual obligación cuyo cumplimiento puede exigirse acogiéndose al artículo 29-1, puesto que la que aquí se demanda se hace derivar directamente de una disposición general, como lo es un Tratado con contenido normativo, en todo caso lo que no ofrece duda es que para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal



suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquél tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general" .

No hay ninguna duda del legítimo interés que tiene la Asociación actora para que la Administración apruebe el Plan que ella exige. Ahora bien, como resulta de estas Sentencias, no es bastante esta circunstancia sino que la actividad que se demanda debe corresponderse de manera concreta con un derecho de quien reclama esa actividad, que en este caso no concurre.

Con ello, por otro lado, no se desconoce la necesidad de ese Plan que exige la norma invocada (a lo que se dedica buena parte de la demanda), sino que la argumentación expuesta sirve para concluir que la falta de aprobación del mismo no constituye un supuesto de hecho de inactividad que pueda reclamarse ante los Tribunales en los términos del artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción , lo que nos lleva a la desestimación del recurso.

QUINTO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción en la redacción aquí aplicable, procede imponer las costas a la entidad actora al haberse desestimado el recurso.

SEXTO.- Esta Sentencia no es firme y cabe interponer contra la misma recurso de casación (artículo 86.1 de la Ley de la Jurisdicción).

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso nº 1649/12 interpuesto por la representación de la Asociación "Ecologistas en Acción de la Provincia de León" frente a la inactividad de la Junta de Castilla y León por no aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de Picos de Europa con base en el contenido de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/1994, de 18 de julio , de declaración del Parque Regional de Picos de Europa, en Castilla y León.

Se condena en costas a la parte actora al haberse desestimado su recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo en el plazo de los 10 días siguientes a la notificación de la misma.

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

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Valladolid, de lo que yo, la Secretaria de Sala, doy fe.