



Roj: **STSJ M 11169/2008 - ECLI: ES:TSJM:2008:11169**

Id Cendoj: **28079330012008100910**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **06/06/2008**

Nº de Recurso: **164/2006**

Nº de Resolución: **1092/2008**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **JOSE FELIX MARTIN CORREDERA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 11169/2008,**
STS 3254/2012

Recurso nº 164/06

T.S.J.MADRID CON/AD SEC.1

MADRID

SENTENCIA: 01092/2008

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 164/2006

ORDINARIO

SENTENCIA NUMERO 1092

PRESIDENTE

Don Alfredo Roldán Herrero.

MAGISTRADOS

Doña Clara Martínez de Careaga y García.

Doña Francisca Rosas Carrión.

Doña María Jesús Vegas Torres.

Don José Félix Martín Corredera.

En la Villa de Madrid, a seis de junio de dos mil ocho.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, compuesta por el Presidente y Magistrados antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso

registrado con el número 164/2006 y seguido por el procedimiento ORDINARIO, en el que se impugna la Orden del

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 29 de noviembre de 2005, publicada en el BOCM de 22 de



diciembre de 2005, por la que se acuerda la suspensión para todo el término municipal de Los Molinos y en todo su contenido

del vigente Plan General de Ordenación Urbana de 1969.

Son partes en dicho recurso: como recurrente la Asociación Ecologistas en Acción-CODA, representada por la procuradora doña María José Ruipérez Palomino y dirigida por la letrada doña Laura Díaz Román.

Como demandados: la Comunidad de Madrid, representada y dirigida por la letrada de sus Servicios Jurídicos doña Silvia

Pérez Blanco, y el Ayuntamiento de Los Molinos, representado por la procuradora doña Helena Romano Vera y dirigido por el

letrado don Luis Gutiérrez-Maturana del Santo.

Ha sido ponente el magistrado don José Félix Martín Corredera, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Admitido el recurso y previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante el pertinente escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando los actos impugnados en el presente recurso.

SEGUNDO.- Dado traslado a los demandados para contestar a la demanda, lo hicieron por medio de sendos escritos, en los que alegan cuantos hechos y fundamentos de Derecho consideran aplicables, terminando con la súplica a la Sala que dicte sentencia desestimatoria y que se confirme, como ajustado a derecho, el acto impugnado.

TERCERO.- Mediante auto se acordó el recibimiento del recurso a prueba, llevándose a la practica las pruebas propuestas por las partes declaradas pertinentes, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública se confirió traslado a las partes por término de quince días para la formulación de conclusiones y, tras la presentación de los oportunos escritos, se señaló para votación y fallo el día 5 junio de 2008, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Es objeto de este recurso contencioso administrativo la Orden 3715/2005, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de fecha 29 de noviembre de 2005, publicada en el BOCM de 22 de diciembre de 2005, por la que conforme a lo previsto en el art. 70 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM) se acuerda la suspensión para todo el término municipal de Los Molinos y en todo su contenido del vigente Plan General de Ordenación Urbana de 1969.

Conviene adelantar desde este momento que dicha disposición se adoptó a petición del propio Ayuntamiento de lo Molinos, al entender que había recobrado la vigencia el Plan General de Ordenación Urbana del año 1969, como consecuencia de la sentencia de esta Sección el Tribunal, de 30 de diciembre de 2002, dictada en el recurso 2487/1997 que habría declarado la ineficacia de las Normas Subsidiarias del año 1991 (de aplicación a los polígonos números 1, 2, 5, 6, 9 y 10 del municipio) por existir un defecto de forma, al no haberse publicado íntegramente el contenido de las Normas Subsidiarias en el BOCM.

Según la solicitud de la Administración Local acogida por la Orden recurrida, esa circunstancia generaba una serie de problemas que influían muy negativamente en el normal desarrollo y crecimiento, tanto económico como poblacional (del municipio), de tal forma que hacen necesaria una actuación urgente para tratar de solventarlos, siendo el principal la casi imposible adecuación del Plan General de Ordenación Urbana del año 1969 con las legislaciones sectoriales vigentes, así como con los requerimientos medioambientales actuales, puesto que tal planeamiento se elaboró con arreglo a la legislación urbanística vigente en su momento, la Ley del Suelo de 1956 y, por tanto, no podía reflejar las normativas medioambientales existentes, tanto comunitarias como europeas, que obligan a que determinados suelos se clasifiquen de acuerdo con lo establecido en dicha legislación sectorial. Por decirlo en pocas palabras, del Plan de 1969 resultarían posibles desarrollos urbanísticos incompatibles con ordenaciones sectoriales, y básicamente con la medioambiental.

SEGUNDO.- A efectos expositivos, antes incluso de hacer referencia a la fundamentación ofrecida por la recurrente en apoyo de sus pretensiones, que incorporan pretensiones de plena jurisdicción, tenemos que



recordar que la sentencia sobre la que se hizo pivotar la petición de suspensión del planeamiento y luego la Orden recurrida, estimó el recurso contencioso-administrativo, tramitado con el número 2487/1997, interpuesto por la representación de don Angel Zamorano Torres y don Alfonso Díaz Ruíz, contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de los Molinos (Madrid), de fecha 2 de Julio de 1.997, en virtud del cual se rechazó la aprobación inicial del proyecto de "Plan Parcial de Ordenación del sector denominado "El Canto de la Pata" del PGOU de Los Molinos, que aquéllos habían solicitado, declarándose el derecho de los recurrentes a que dicho Plan Parcial fuera aprobado inicialmente y se continuase su tramitación. La ratio decidendi de la sentencia estriba en la inaplicación de las Normas Subsidiarias aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 21 de Febrero de 1.991, por la falta de eficacia al no haber sido publicadas, aunque el fallo no traslada pronunciamiento sobre la ineficacia.

Así las cosas, como motivos de impugnación, se exponen por la recurrente, expresados en síntesis, los siguientes:

En primer lugar, que la resolución administrativa trae causa directa de una interpretación errónea de los efectos de la sentencia de este Tribunal, número 1581, de 30 de diciembre de 2002 (recurso 2487/1997), porque además de que en su fallo se limita a declarar el derecho de los recurrentes a que el plan parcial por ellos presentado fuera aprobado inicialmente y se continuase su tramitación, no contenía -porque ni siquiera se discutió- la validez de las Normas de 1991, llamando la atención sobre el hecho de que hubiera bastado la publicación esas Normas Subsidiarias, aprobadas en el año 1999, para que éstas alcanzaran eficacia, sin tener que recurrir a la vía del art. 70 de la Ley del Suelo de Madrid (LSM).

En segundo lugar, se alega que no procede la suspensión cautelar del planeamiento de Los Molinos, al amparo del art. 70 de la LSM, al no concurrir el requisito exigido por dicho precepto, de que su ejecución afecte negativamente al interés regional, además de que la decisión carece de justificación y está en contradicción con la argumentación contenida en el informe de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental respecto del planeamiento que se estaba tramitando en el año 2002 y en el que se expresan con precisión una serie de motivos que se refieren a cuáles son los verdaderos intereses regionales que cabe defender en el municipio de Los Molinos: "el municipio de Los Molinos - reza ese informe - cumple su función dentro del territorio de la Comunidad de Madrid como área captadora de agua, declarada Zona Sensible dentro del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo, cuya pervivencia, de continuar la tendencia de crecimientos y ocupaciones del suelo actualmente materializados y propuestos en los distintos municipios serranos, está seriamente amenazada con las consiguientes consecuencias sobre los recursos que abastecen a la Comunidad y que tienen su origen en la Sierra".

En tercer lugar, en la tesis actora, se habría producido la caducidad del procedimiento para dictar las Normas Transitorias que vendrían a aplicarse en lugar de las suspendidas, al haber transcurrido el plazo de seis meses establecido en el art. 70.3 de la LSM desde el acuerdo de suspensión, sin haberse dictado las normas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas.

Y, finalmente, que se ha incurrido en desviación de poder, al ejercer la facultad de suspensión para fines muy distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico, al partir de un hecho erróneo y pretender sustraerse a los estrictos controles, garantías y procedimientos establecidos en la LSM para la revisión del planeamiento.

En el suplico de la demanda se interesa la anulación de la Orden recurrida, por no ser conforme al ordenamiento jurídico y, como acciones de plena jurisdicción, que se declare que las Normas de planeamiento vigentes en el Municipio de Los Molinos son las del Plan General de Urbana de 1969, con las modificaciones que sobre el mismo introdujo el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de febrero de 1991 que aprobó las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de Los Molinos en el ámbito de los polígonos 1,2, 5,7, 9 y 10, definidos por el PGOU de 1.969 y se ordene a la Comunidad de Madrid y al Ayuntamiento de Los Molinos, que ejecuten los actos precisos hasta obtener la completa publicación de estas Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de Los Molinos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Y subsidiariamente para el caso de que no sea estimada esta pretensión, DECLARE, la validez y vigencia del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 30 de agosto de 1990 por el que se suspendió el P.G.O.U de 1969 de Los Molinos en sus polígonos 1, 2, 5, 7, 9 y 10.

La Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de los Molinos se oponen a la demanda y solicitan la desestimación del recurso, si bien por la Administración Local se recusa su admisibilidad al considerar que el recurso ha sido extemporáneo.

TERCERO. La excepción de extemporaneidad no puede ser acogida ya que aunque la disposición impugnada se publicó en el B.O.C.M. del 22 de diciembre de 2005 y el plazo de dos meses para la interposición del recurso vencía el miércoles 22 de febrero de 2006, la actora solicitó abogado y procurador de oficio por escrito el día 20 de febrero de 2006, solicitando interrupción del plazo para interponer el recurso, por lo que interrumpido



el mismo en dicha fecha, quedaban dos días para su interposición. La designación provisional de procurador tuvo entrada en el Tribunal el 17 de marzo de 2006, el reconocimiento del derecho se produjo por acuerdo de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de 23 de marzo de 2006 y el recurso se interpuso el 4 de abril de 2006, trece días después, según el letrado del Ayuntamiento, del vencimiento que sería el 21 de marzo de 2006.

Pues bien, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, en su art. 16 se decanta por un sistema interruptivo del plazo de interposición al afirmar: "Cuando la presentación de la solicitud de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita se realice antes de iniciar el proceso y la acción pueda resultar perjudicada por el transcurso de los plazos de prescripción, quedará ésta interrumpida.....", añadiéndose al inicio del párrafo cuarto: "El cómputo del plazo de prescripción se reanuda desde la notificación al solicitante de la designación provisional de abogado (....) o, en su caso, desde la notificación del reconocimiento o denegación del derecho por la Comisión...".

En el caso considerado, se produjo la designación provisional de procurador, pero no consta la fecha de su notificación al procurador designado, manifestándose por la actora, en su escrito de conclusiones al contestar a la excepción, que aquélla se produjo el mismo día en que se presentó el escrito de interposición. En estas circunstancias, sin constar la fecha de notificación de la designación al procurador, la excepción no puede ser acogida.

CUARTO.- Es ineludible, para transitar por la temática litigiosa, aclarar un equívoco latente en los actos administrativos, primero el del Ayuntamiento al instar de la Comunidad el ejercicio de la facultad de suspensión del planeamiento y, luego, en la propia resolución, que toman punto de arranque en el hecho de la ilegalidad de las Normas Subsidiarias de los Molinos aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 21 de Febrero de 1.991.

Nuestra sentencia 1581, de 30 de diciembre de 2002, recaída en el recurso 2487/1997, no contiene ningún pronunciamiento de anulación de las Normas Subsidiarias, sino que consideró - como argumento central de la decisión - que eran ineficaces al no haber sido objeto de publicación y que, por ello, como recoge el fallo, los recurrentes en aquél proceso tenían derecho a que el Plan Parcial fuera aprobado inicialmente y se continuase su tramitación ya que se ajustaba al plan de 1969, que mantendría su vigencia - a la fecha a considerar - por la circunstancia expuesta.

Ahora, ante el equívoco que apreciamos, tenemos que añadir que, como todos sabemos, los planes no publicados son válidos pero ineficaces (ver por ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de Enero de 1999 y 3 de Febrero de 1999), por lo que hubiera bastado la publicación de las Normas Subsidiarias de 1991, para que éstas hubieran adquirido eficacia.

Por lo demás, las razones que motivaron la solicitud de que la Comunidad acordara la suspensión, son evidentes y se expresan en la propia resolución: el municipio de Los Molinos cuenta en la actualidad con un Plan General de Ordenación Urbana del año 1969, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 1.581, de 30 de diciembre de 2002, que declaró la ineficacia de las hasta entonces vigentes Normas Subsidiarias del año 1991 (de aplicación a los polígonos números 1, 2, 5, 6, 9 y 10 del municipio) por existir un defecto de forma, al no haberse publicado íntegramente el contenido de las Normas Subsidiarias en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

Dicha circunstancia genera en la realidad urbanística de este municipio una serie de problemas que influyen muy negativamente en el normal desarrollo y crecimiento, tanto económico como poblacional, de tal forma que hacen necesaria una actuación urgente para tratar de solventarlos. El principal problema es la casi imposible adecuación del Plan General de Ordenación Urbana del año 1969 con las legislaciones sectoriales vigentes, así como con los requerimientos medioambientales actuales, puesto que tal planeamiento se elaboró con arreglo a la legislación urbanística vigente en su momento, la Ley del Suelo de 1956 y, por tanto, no podía reflejar las normativas medioambientales existentes, tanto comunitarias como europeas, que obligan a que determinados suelos se clasifiquen de acuerdo con lo establecido en dicha legislación sectorial.

Como quiera que sea, el acuerdo de suspensión está alterando la situación normativa de las Normas Subsidiarias aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de febrero de 1991 en el ámbito de los polígonos 1,2, 5,7, 9 y 10, definidos por el PGOU de 1.969, que se trata de una norma válida pero no publicada y, por ello, carente temporalmente de eficacia. Por ello, de manera inteligente, se introduce en el suplico de la demanda la acción de plena jurisdicción de que se disponga que se ejecuten los actos precisos hasta obtener la completapublicación de estas Normas Complementarias y Subsidiarias. Se convendrá, entonces, en que a través de la Orden impugnada se modifica el estatus de las Normas Subsidiarias de 1991, que la Administración estaba obligada a publicar (vid. art.70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local .) y, a través de esa omisión, del deber de publicación, no es lícito abrir el cauce del art. 70 de la LSM, cuya finalidad está prevista para la suspensión de la ejecución de los planes que afecten negativamente a los intereses regionales,



incurriendo en error al apreciar los hechos determinantes, porque la Administración tenía obligación de publicar las normas subsidiarias de 1991, obligación derivada del art. 9.3 de la Constitución y que está configurada por el ordenamiento jurídico como un acto debido. La falta de perfeccionamiento de las Normas Subsidiarias de 1991, que alcanzamos en nuestra sentencia, no era algo novedoso; por el contrario existe un cuerpo definitivo de doctrina del Tribunal Supremo, reiterado y sostenido, según el cual la falta de publicación de un Plan de Urbanismo no le hace inválido, sino ineficaz y no debería ofrecer duda que la validez y la eficacia son conceptos distintos: un acto puede ser válido pero puede no ser todavía eficaz si le falta la publicación, y la falta de ésta no significa la invalidez del acto, sino la imposibilidad de ejecutarlo, lo que es distinto. En el caso de los planes, su falta de publicación impedirá que la Administración lo imponga a los particulares (los cuales, en su caso podrán impugnar el acto de aplicación basándose precisamente en la falta de publicación del Plan), pero no producirá su invalidez.

Por lo demás, carece de cualquier relevancia la alegación de la defensa del Ayuntamiento de que las Normas Subsidiarias de 1991 eran igualmente "obsoletas" (sic) catorce años después de aprobadas y que las mismas "no cumplen en absoluto los requerimientos de ordenación del suelo actualmente vigente, el crecimiento y necesidades actuales del municipio, por lo que los problemas de aplicación serían cuando menos equivalentes a los que suscita el P.G.O.U. de 1969. Y es que esa afirmación no está ni siquiera implícita ni insinuada en la decisión adoptada y que se somete a nuestro control.

Por agotar el tratamiento de las cuestiones planteada en la demanda, no podemos estar en total acuerdo con la tesis actora que priva de alcance al razonamiento jurídico contenido en la sentencia 30 de diciembre de 2002 al entender que se trata de un mero obiter dicta no trasladado al fallo sobre la ineficacia de las normas subsidiarias de 1991. Sucede que esa sentencia se pronunció en el recurso núm. 2467/97, iniciado con anterioridad a la Nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa y, al tratarse de un recurso, en cierto modo indirecto, en el fallo no cabía hacer pronunciamiento alguno sobre la no conformidad a Derecho de la disposición general y sí sólo la del acto de aplicación individual de aquélla. Sucedió que en el recurso indirecto, según resultaba de la ley de 1956, la ilegalidad o, en aquél caso, la falta de vigencia de la norma aplicada, sirve para impugnar el acto recurrido, pero no para anular o privar de eficacia a la norma. Es el art. 27-2 de la nueva Ley de la J. C.A. de 13 de Julio de 1998, allí no aplicable por razones temporales, la que supone una modificación, en este punto, en el régimen de las sentencias estimatorias de los recursos indirectos. Con todo, la ineficacia de las Normas de 1991 no era un razonamiento obiter dictum, sino la ratio decidendi al declarar que cuando los recurrentes presentaron, el 3 de Enero de 1.997, su proyecto de Plan Parcial las citadas Normas Subsidiarias eran ineficaces y, por tanto, inhábiles para servir de soporte a la denegación de la aprobación inicial de dicho proyecto, resultando, como se alega, nula la denegación con base en las mismas.

En suma, ha de acogerse el primer motivo impugnatorio y también el que denuncia la desviación de poder, al haberse actuado ilícitamente la facultad prevista en el art. 70 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid .

El resto de los motivos impugnatorios no pueden ser objeto de este recurso, habiendo incurrido la recurrente en desviación procesal, porque el problema de la caducidad del procedimiento para aprobar las Normas Transitorias ni fue identificado en el escrito de interposición, ni esa declaración fue instada previamente a la Administración. Por lo demás, el contenido sustantivo del proyecto de las Normas Transitorias, del que resultaría - en la tesis actora- la falta de compromiso de los intereses regionales, no puede ser objeto de examen en este proceso, que se limita al acto de suspensión cautelar del Plan General aprobado por la COPLACO el 29 de junio de 1969 y, como se señala en el informe de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de 10 de junio de 2002, al que hace especial mención la actora, en razón de que el término de Los Molinos se localiza en las laderas de Siete dentro de la gran reserva natural que para la Comunidad de Madrid representa la Sierra de Guadarrama como área de alto interés ambiental, tanto por su vegetación, como por su paisaje y por cumplir una función de área captadora de agua, declarada Zona Sensible dentro del Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo, cuya pervivencia, de continuar la tendencia de crecimientos y ocupaciones del suelo actualmente materializados y propuestos en los distintos municipios serranos, está seriamente amenazada con las consiguientes consecuencias sobre los recursos que abastecen a la Comunidad y que tienen su origen en la sierra. Es decir, una cosa sería el interés regional en atención a los valores concurrentes y otra, distinta, que ahora no podemos analizar, si las Normas Transitorias, sobre todo por los desarrollos que prevén son contestes con la protección de los valores en presencia.

QUINTO.- No se aprecian circunstancias que justifiquen la imposición de costas a ninguna de las partes (art. 139 de la Ley 29/98, de la Jurisdicción Contencioso Administrativo).

En atención a lo expuesto,

FALLAMOS



Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Ecologistas en Acción-CODA, contra la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con fecha 29 de noviembre de 2005, publicada en el BOCM de 22 de diciembre de 2005, por la que se acuerda la suspensión para todo el término municipal de Los Molinos y en todo su contenido del vigente Plan General de Ordenación Urbana de 1969, anulando la Orden impugnada por no ser conforme al ordenamiento jurídico y declarando la validez de Normas de planeamiento introducidas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de febrero de 1991 en el ámbito de los polígonos 1,2, 5,7, 9 y 10, definidos por el PGOU de 1.969, y obligando a las Administraciones demandadas a que procedan a su publicación en la forma prevenida por la Legislación de Régimen Local y, todo ello, sin hacer expresa imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer Recurso de Casación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de 10 días, contados desde el siguiente al de la notificación esta resolución, mediante escrito en el que deberá manifestarse la intención de interponer el recurso, con sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos exigidos.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDI