



Comunidad de Madrid
Abogacía General

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 795/2022
RECURRENTE: AYUNTAMIENTO DE BATRES
RECURRIDA: COMUNIDAD DE MADRID
JUCA: 2022/1700.3

**A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, SECCIÓN OCTAVA**

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD DE MADRID, en la representación que legalmente ostenta en virtud de lo establecido en el artículo 551.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo 1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, ante este Excmo. Juzgado comparece y como mejor proceda en derecho, **DICE:**

Que se ha notificado a esta Abogacía General Decreto, de fecha 2 de septiembre de 2022, por la que se le emplaza en el plazo de 20 días a contestar a la demanda.

Que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, de fecha 13 de julio de 1998 (en adelante LJCA), en la representación que ostenta, y mediante este escrito, viene a evacuar dicho trámite, oponiéndose a la misma en base a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO.- Nos oponemos a los de la demanda en tanto no resulten del expediente administrativo o se opongan a los consignados en el mismo, así como a todos aquellos que figurando en la relación fáctica de la demanda constituyen apreciaciones subjetivas del demandante o argumentaciones jurídicas.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Comunidad de Madrid
Abogacía General

FUNDAMENTOS JURÍDICO MATERIALES

PRIMERO.- DELIMITACIÓN DE LAS PRETENSIONES DE LA ENTIDAD LOCAL RECURRENTE.

En primer lugar, resulta necesario deslindar la pretensión ejercitada en el escrito de demanda.

El Ayuntamiento demandante reclama frente a una pretendida inactividad de la Comunidad de Madrid al desatender el requerimiento que consta en el **folio 30 del expediente administrativo**.

Reproducimos el Suplico del mismo para mejor consulta de esta Ilma. Sala:

SOLICITA a la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid:

PRIMERO: La inclusión de la carretera que une el casco urbano de Arroyomolinos con las Urbanizaciones de Cotorredondo y Montebatres dentro de la Red Local de Carreteras de la Comunidad de Madrid, por reunir los requisitos que a tal efecto establece la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO: Que, una vez acordada la inclusión de la vía dentro de la Red Local de Carreteras de la Comunidad de Madrid, se ejecuten por dicho organismo todas las obras necesarias para garantizar, según la normativa aplicable, el tránsito seguro de todos los vehículos que circulan por la misma.

Posteriormente, el escrito de demanda –**página 21**- reproduce la petición al solicitar:

“(i) Que se anule la Resolución del Director General de Carreteras de 31 de marzo de 2022, por la que se desestima la solicitud del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Batres en relación con la inclusión la inclusión de la carretera que une el casco urbano de Arroyomolinos con las Urbanizaciones de Cotorredondo y Montebatres dentro de la Red Local de Carreteras de la Comunidad de Madrid, por reunir los requisitos que a tal efecto establece la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, y que una vez acordada su inclusión



Comunidad de Madrid
Abogacía General

se ejecuten por dicho organismo todas las obras necesarias para garantizar, según la normativa aplicable, el tránsito seguro de todos los vehículos que circulan por la zona;

(ii) que se declare la procedencia, previa la tramitación pertinente, de la inclusión de la carretera que une el casco urbano de Arroyomolinos con las Urbanizaciones de Cotorredondo y Montebatres, en la Red de carreteras de la Comunidad de Madrid, por reunir los requisitos que a tal efecto establece la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid;

(iii) que se declare la procedencia, una vez realizada la inclusión en la Red de Carreteras de la Comunidad de Madrid, de ejecutar directamente o mediante las fórmulas que se consideren oportunas, las obras necesarias para garantizar el tránsito seguro de los vehículos que circulan por la misma para el acceso a los núcleos de población.”

De forma resumida, la entidad local reclama:

- a) La inclusión de la carretera dentro de la red autonómica viaria
- b) La realización de las reparaciones oportunas en la misma para garantizar el tránsito seguro.

Por lo tanto, la pretensión se configura como una acción tendente a impugnar la inactividad administrativa que la entidad local considera de obligación para la Administración autonómica.

De conformidad con el **artículo 29.1º de la LJCA**, la entidad local debe demostrar la existencia de un fundamento legal para la obligación cuyo cumplimiento reclama, a cuyo tenor:

“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



Comunidad de Madrid
Abogacía General

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.”

Una vez delimitada la pretensión ejercitada, podemos concluir que no concurren los presupuestos necesarios para apreciar la existencia de inactividad por parte de la Comunidad de Madrid.

Todo ello porque no existe ninguna disposición general que no precise de actos de aplicación, tampoco se ha dictado ningún acto administrativo declarativo que refiera el objeto del recurso. También resulta obvio que no existe ningún contrato o convenio administrativo del que dimanase obligación alguna.

A estas circunstancias, ya suficientes de por sí para la desestimación, se une el hecho de que la vía objeto de la reclamación es de titularidad municipal -tal y como reconoce el propio Ayuntamiento- y debe seguir siéndolo de acuerdo con la legislación de aplicación en la forma que procedemos a exponer.

SEGUNDO.- AUSENCIA DE LOS REQUISITOS NECESARIOS PARA APRECIAR LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA.

El Ayuntamiento recurrente pretende obtener la inclusión de la vía en la red autonómica con fundamento en la potestad de coordinación que en la materia le atribuye el **artículo 26.2º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local** (en adelante, LBRL).

Dicho precepto establece que:



Comunidad de Madrid
Abogacía General

“2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.*
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) Limpieza viaria.*
- d) Acceso a los núcleos de población.*
- e) Pavimentación de vías urbanas.*
- f) Alumbrado público.*

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.”

De esta forma, el ejercicio de la potestad de coordinación que ostentan las Diputaciones Provinciales –o la Comunidad Autónoma uniprovincial como es el caso- condiciona su ejercicio al dictado de una serie de actos e incoación de procedimientos de naturaleza administrativa, presupuestaria y de coordinación con la potestad de supervisión estatal a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Difiere diametralmente, en consecuencia, de ser una disposición general *“que no precise de actos de aplicación”*, en el sentido en que prevé el **artículo 29.1 de la LJCA**.



Comunidad de Madrid
Abogacía General

Si, además, acudimos a la legislación específica en materia de carreteras, la necesidad de actos subsiguientes de desarrollo y ejecución de la potestad administrativa de coordinación resultan todavía más evidentes.

Así, **Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid** (en adelante, **Ley 3/1991**), remite a los Planes de Carreteras aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a los instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter autonómico y municipal. Posteriormente, para la determinar la ejecución de obras y construcciones en la red viaria remite tanto a actos administrativos específicos, a la aprobación de Convenios interadministrativos, suscripción de actas y adscripción formal del demanio público a cada una de las Administraciones concurrentes.

Así, la Sección II del Capítulo I **de la Ley 3/1991** desarrolla los diferentes instrumentos de coordinación para asegurar el respeto a las respectivas competencias administrativas.

El **artículo 13 de la Ley 3/1991** establece que:

“1. El plan sectorial de carreteras prevalecerá sobre la ordenación urbanística en los aspectos relativos al sistema viario y de comunicaciones, siempre que no altere la estructura general y orgánica del territorio.

2. La aprobación del Plan de Carreteras exigirá la revisión o modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, con el fin de integrar entre las determinaciones de los planes de ordenación urbana las nuevas actuaciones y soluciones viarias contempladas en el plan sectorial.”

En idéntico sentido se pronuncian los **artículos 11 y siguientes del Decreto 29/1993, de 11 de marzo**, por el que se aprueba el **Reglamento de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid** (en adelante, **decreto 29/1993**). El **artículo 15** establece el procedimiento específico



Comunidad de Madrid
Abogacía General

para su aprobación y la inclusión de modificaciones –como la que exige la inclusión de una carretera en la red viaria autonómica.-

Una vez delimitado el ámbito respectivo, el **artículo 15 de la Ley 3/1991** dispone que:

“1. La ordenación de los tramos urbanos, variantes, circunvalaciones y conexiones que permitan el acceso a los núcleos de población vendrá establecida en los Planes Generales de Ordenación Urbana o en las normas subsidiarias.

2. No obstante, el Plan de Carreteras podrá incluir, para los tramos a los que se refiere el artículo anterior que sean de nueva creación, determinaciones sobre limitaciones y prohibiciones en las zonas de dominio público y protección, así como el régimen de autorizaciones de obras y actividades en las citadas zonas, que serán de obligatoria observancia para el planeamiento urbanístico.

3. A tal efecto, las determinaciones del Plan de Carreteras deberán incluirse en los Planes de Ordenación Urbana.”

Así mismo, el siguiente **artículo 16** previene la adopción de actos de comunicación y autorización para el ejercicio y coordinación de las meritadas competencias, al señalar que:

“1. Los tramos urbanos, variantes, circunvalaciones y conexiones previstas en el artículo anterior, serán clasificados en alguna de las categorías de redes definidas en esta ley.

2. El ejercicio de las competencias municipales sobre los tramos y conexiones definidos en el artículo precedente se realizará con respeto de los deberes de información y colaboración con la Comunidad de Madrid, garantizándose la coherencia y unidad del sistema de comunicación.

Lo mismo acontece tanto si se trata de acondicionamiento de vías a través de los procedimientos de coordinación entre Administraciones que establecen los **artículos 21 y siguientes del Decreto 29/1993**, como si se trata de accesos a la red viaria de la Comunidad de Madrid; en



Comunidad de Madrid
Abogacía General

cuyo caso se sujeta a las correspondientes comunicaciones y autorizaciones que establecen los **artículos 97 y siguientes del Decreto 29/1993**.

La ejecución de obras y construcciones no alteran la titularidad municipal de las vías resultantes. Para acreditar el cumplimiento de estas condiciones, el **artículo 17 de la Ley 3/1991** sujeta la finalización a la suscripción de actas entre la Administración autonómica y la entidad local titular de la vía. Así, se establece que:

“Una vez ejecutadas las obras de construcción de una variante de población, los tramos de carreteras y las travesías urbanas a las que sustituyan aquéllas pasarán a ser de plena titularidad del Municipio en él se encuentren localizadas, correspondiéndole su conservación y mantenimiento, en los términos que se fijen en un acta que habrá de suscribirse entre la Comunidad de Madrid y el Municipio.”

Idéntico requisito se exige para alterar la titularidad de cualquier vía para su incorporación a la red autonómica. Así el **artículo 5 del Decreto 29/1993** establece que:

“1. El cambio de titularidad de las carreteras, incluidos sus elementos funcionales, de otras Administraciones Públicas, y su incorporación a la red viaria de la Comunidad de Madrid, en virtud de acuerdo mutuo, requerirá la incoación y tramitación del correspondiente expediente por la Consejería de Transportes.

2. Instruido el expediente en el que deberá constar expresamente la conformidad de las Administraciones Públicas afectadas, se elevará al Consejero de Transportes para su aprobación.

3. El cambio de titularidad se formalizará mediante acta suscrita por las Administraciones interesadas, en la que deberá reflejarse con precisión el itinerario o tramo afectado, y las obras e instalaciones complementarias incluidas en la incorporación a la red de la Comunidad de Madrid.”



Comunidad de Madrid
Abogacía General

La realización de obras de reparación y/o acondicionamiento queda supeditada a la aprobación, dentro del Plan de Carreteras al que hemos hecho referencia anteriormente, a la aprobación del Plan de Actuaciones cada 4 años a que hace referencia el **artículo 8.1º e) y 8.2º de la Ley 3/1991**. De nuevo dista mucho de tratarse de una disposición susceptible de aplicación e invocación directa por el Municipio por la vía del **artículo 29.1 de la LJCA**.

La vigencia y carácter vinculante del Plan s se refuerza, de forma expresa, por el contenido del **artículo 17 del Decreto 29/1993**. En relación a la inclusión de modificaciones como la pretendida por el Ayuntamiento recurrente, su **apartado 5º** establece que:

“5. Cuando fuere necesario introducir modificaciones en el Plan por causas sobrevenidas y no previstas, podrán incluirse en el mismo directamente, siempre que se hubiera cumplimentado el trámite de información pública en la aprobación inicial del correspondiente instrumento urbanístico o estudio informativo que hubiere originado la oportuna modificación, y no se perjudicaren derechos consolidados de los administrados. Cuando las modificaciones tuvieran por objeto la alteración de las situaciones jurídicas consolidadas, se adecuarán a los trámites precisos del procedimiento de revisión del Plan, según lo establecido en el art. 11.3 y 4 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.”

Dentro del marco del Plan cuatrienal, la ejecución de las obras requiere también la aprobación del Programa Anual de Obras en materia de carreteras al que hace referencia el **artículo 19 del Decreto 29/1993**, a cuyo tenor:

“El desarrollo y concreción del Plan de Carreteras se realizará a través de los Programas anuales de obras, que se elaborarán de acuerdo con los instrumentos y previsiones de programación de la actividad económica, y con el programa cuatrienal del Plan, y en función



Comunidad de Madrid
Abogacía General

de las dotaciones presupuestarias previstas, y de la actualización de los diversos programas de actuación según las circunstancias que en cada caso se presenten.”

Por otra parte, en relación a la financiación de las obras de reparación y/o acondicionamiento llevadas a cabo en las vías municipales, los **artículos 24 y siguientes de la Ley 3/1991** establecen una multiplicidad de fórmulas que abarcan desde el otorgamiento de concesiones, la consignación presupuestaria o la imposición de contribuciones especiales, a los terrenos afectados o a las entidades locales intervinientes.

Como puede apreciarse del conjunto de normativa expuesto, la potestad de coordinación que establece el **artículo 26.2º de la LBRL** dista mucho de configurar una obligación directa, incondicionada, determinable a través de medidas específicas y concretas a favor del Ayuntamiento recurrente.

Sobre este particular, la inactividad administrativa exige la existencia de una disposición general que reconozca, de forma incondicionada y no sujeta a desarrollo ejecutivo, un derecho a favor de un sujeto específico cuya determinación no requiera, de igual modo, procesos valorativos u operaciones de calificación jurídica más allá de la interpretación literal de la norma.

Esta circunstancia se predica, con mayor fuerza si cabe, en relación a la inexistencia de un acto administrativo, contrato o convenio que reconozca el derecho a favor del Ayuntamiento recurrente.

Los razonamientos de la entidad local dirigidos a justificar la existencia de tráfico rodado o la acreditación de las condiciones de la vía no son sino manifestaciones evidentes de que no existe una *“disposición general que no precise de actos de aplicación”* que reconozca la obligatoriedad de inclusión de la vía en la red autonómica.



Comunidad de Madrid
Abogacía General

Tampoco puede, dentro del pleno respeto a su mejor criterio y en términos de estricta defensa, esta Ilma. Sala sustituir ese juicio valorativo que, a través de la tramitación del procedimiento previsto en la **Ley 3/1991 y el Decreto 29/1993**, corresponde de la competencia exclusiva de la Administración autonómica.

Llegados a este punto, debemos recordar que en el caso de autos no se impugna ningún acto administrativo que se hubiera dictado en ese tipo de procedimientos.

Así, en el **folio 31 del expediente administrativo** remitido se comunica –con carácter informativo, como el propio documento indica- que la carretera en cuestión es de titularidad local y, como tal, la Comunidad de Madrid no ostenta competencia sobre la misma.

El documento no decide sobre la inclusión ni efectúa una delimitación del demanio autonómico, se limita a informar del estado actual de la vía en el mismo sentido en que reconocen los informe municipales aportados.

La titularidad de la vía no es desconocida para el Ayuntamiento recurrente. El informe elaborado por la Secretaría municipal reconoce el carácter municipal de la misma –**folios 21 y siguientes del expediente.**–

El carácter municipal y no autonómico de la misma ya ha sido objeto de pronunciamientos administrativos anteriores sin que el Ayuntamiento haya formulado recurso u objeción alguna al carácter local de la vía.

Así, la denegación del anterior Programa PRISMA 2011-2013 se fundamentó, precisamente, en este motivo. Tal y como recoge el referido Informe en su Punto VII –**folio 22 del expediente**–



Comunidad de Madrid

Abogacía General

VII.- Por todo lo anterior, y por estar claramente presente un interés de carácter supramunicipal, los Plenos de los Ayuntamientos de Batres, Arroyomolinos y Moraleja de Enmedio solicitaron a la Dirección General de Administración Local la inclusión del "Acondicionamiento de la Carretera de Acceso a las Urbanizaciones de Cotorredondo y Montebatres" como actuación de carácter supramunicipal dentro del Plan PRISMA 2008-2011 (prorrogado hasta 2015)

En este punto conviene señalar que la propia Dirección General de Carreteras en su Informe de 17 de marzo de 2013 (Expte: 510/13) declina cualquier competencia sobre la referida vía, toda vez que ésta "no es de la Comunidad de Madrid".

De esta forma, la titularidad municipal reconocida y el hecho de que no concurra una obligación de la Administración autonómica a la inclusión de la misma –ni de forma más obvia a las reparaciones solicitadas de contrario- debe determinar el incumplimiento de los requisitos establecidos en el **artículo 29.1º de la LJCA** y, en consecuencia, la desestimación del recurso interpuesto.

En virtud de todo lo expuesto,

SUPLICO A LA SALA, que tenga por presentado este escrito, lo admita y tenga por contestada la demanda del recurso contencioso-administrativo de referencia, y previos los trámites legales oportunos, desestime el recurso interpuesto con expresa condena en costas.

Es justicia que pido en Madrid a 7 de octubre de 2022.

OTROSÍ DIGO, que, una vez presentado este escrito de contestación, ante la ausencia de prueba propuesta y habiéndose suscitado cuestiones meramente jurídicas, se acuerde el trámite de conclusiones escritas.



Comunidad de Madrid
Abogacía General

OTROSÍ SUPLICO A LA SALA, que tenga por realizada la anterior manifestación a los efectos procesales oportunos.

Es Justicia que reitera en fecha y lugar ut supra.

OTROSÍ SEGUNDO DIGO, que el presente escrito se interpone al amparo del **artículo 135 de la LEC**, dentro del día inmediato siguiente al vencimiento del plazo otorgado.

OTROSÍ SUPLICO DE NUEVO A LA SALA, que tenga por realizada la anterior manifestación a los efectos procesales oportunos.

Es Justicia que reitera en fecha y lugar ut supra.

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Salvador Sanz Iglesia