

Sentencia
TSJ Madrid

FERNANDO ANAYA GARCIA
Juan Manuel Caloto Carpintero
Javier Gómez Santos
PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES

CARLOS PEÑA RECH, ANTONIO ÑUDI TORNERO
(URBE)


Ciente:	AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA TORRE (GUADALAJARA)	Ref.:	
Contrario:	AYUNTAMIENTO MECO		
Organo:	TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA SALA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCION 2ª		
Procedimiento:	RECURSO APELACION N º 310-15		
M/Ref.:	F-2012/4998		
Letrado	CARLOS PEÑA RECH, ANTONIO ÑUDI TORNERO (URBE)	Ref.:	

MADRID , 05/04/2016

Adjunto le remito el último trámite procesal en el asunto arriba referenciado.

05/04/2016 SENTENCIA 4998 F 310-15 09_05-04-16 STC.pdf

Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Segunda C/ General Castaños, 1, Planta 1
- 28004
33010310
NIG: 28.079.45.3-2012/0023161

49987
S Nda

(01) 30517378508

R^a apelación 310/15
c/ Ayta
Ayuntamiento de Villanueva de la Torre

RECURSO DE APELACIÓN 310/2015

SENTENCIA NÚMERO 198/2016

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA**

Ilustrísimos señores:

Presidente.

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

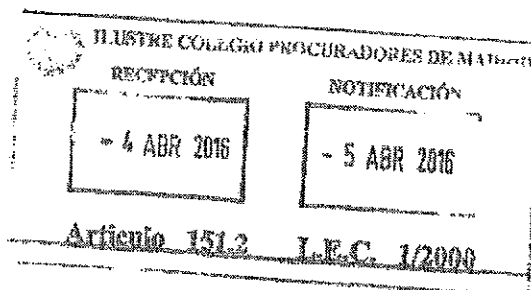
Magistrados:

D. José Daniel Sanz Heredero

D^a. Elvira Adoración Rodríguez Martí

D. José Ramón Chulvi Montaner

D^a. Fátima Blanca de la Cruz Mera



En la Villa de Madrid, a nueve de marzo de dos mil dieciséis.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, constituida en Sección por los Señores anotados al margen, el recurso de apelación número 310/2015 interpuesto por el Ayuntamiento de Villanueva de la Torres, representado por el Procurador D. Fernando Anaya García y dirigido por el Letrado D.

Antonio Ñudi Tornero, contra la sentencia de 24 de febrero de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 25 de Madrid, en los autos de procedimiento ordinario 81/2012. Siendo parte apelada el Ayuntamiento de Meco, representado por la Procuradora D^a. Alicia Martínez Villoslada y dirigido por el Letrado D. Juan Carlos Alberto Gómez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de febrero de 2015 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 25 de Madrid en el los autos de procedimiento ordinario nº 219/2014, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: « *Que debo desestimar y desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE VILLANUEVA DE LA TORRE "frente la vía de hecho realizada por el citado Ayuntamiento de Meco, respecto al cierre al tráfico rodado del denominado CAMINO DE VILLANUEVA DE LA TORRE A MECO, que se describe en el primer antecedente de hecho. Sin costas.*

SEGUNDO.- Por escrito presentado el día 26 de marzo de 2015, la parte recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia formulando los motivos de impugnación frente a la resolución recurrida y terminó solicitando en su día, previos los trámites legales se dictara Sentencia estimatoria del recurso de apelación, revocando la de instancia, procediendo en su lugar a estimar íntegramente el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Villanueva de la Torre frente a la vía de hecho realizada por el citado Ayuntamiento de Meco, respecto al cierre al tráfico rodado del denominado Camino de Villanueva de la Torre a Meco que comunica ambas poblaciones y frente a la inactividad de dicha administración en orden a la reapertura del tráfico rodado del citado camino compartido por ambos Municipios, revocando, derogando, cesando o modificando las actuaciones municipales que han originado o motivado el impedimento físico del tránsito de vehículos por el mismo, anulando los actos impugnados; y condenando, en pretensión de plena jurisdicción, al Ayuntamiento demandado a la reapertura al tráfico rodado del citado camino que comunica ambas poblaciones.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación se admitió a trámite el recurso de apelación y se acordó dar traslado del mismo a la parte demandada, presentándose por la representación del Ayuntamiento de Meco el 24 de abril de 2015, escrito solicitando que se tuviera por presentada oposición al recurso de apelación interpuesto de contrario, ratificando en su totalidad la sentencia 92/2015, de 24 de febrero de 2015, con expresa imposición de las costas causadas en esta instancia a la parte apelante.

CUARTO.- Elevadas las actuaciones a este Tribunal, correspondiendo su conocimiento a esta sección segunda, siendo designado Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. José Ramón Chulvi Montaner, señalándose el 3 de marzo de 2016 para la deliberación votación y fallo del recurso de apelación, día y hora en que tuvo lugar.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones de los artículos 80.3 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1.998.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El acto administrativo recurrido es “la vía de hecho realizada por el citado Ayuntamiento de Meco, respecto al cierre al tráfico rodado del denominado Camino de Villanueva de la Torre a Meco que comunica ambas poblaciones y frente a la inactividad de dicha administración en orden a la reapertura del tráfico rodado del citado camino compartido por ambos Municipios revocando, derogando, cesando o modificando las actuaciones municipales que han originado o motivado el impedimento físico del tránsito de vehículos por el mismo”.

La sentencia apelada desestima el recurso en base a considerar que se trata de un camino rural, entrando la decisión unilateral del Ayuntamiento de Meco dentro del ámbito de sus competencias en cuanto no exceda del tránsito por su término municipal, dándose al camino su uso normal que es precisamente para el que se construyó, como es la

comunicación entre fincas agrícolas de reemplazo mediante un concentración parcelaria realizada por el Estado. Considera la sentencia que el tráfico de automóviles no puede imponerse sin el consentimiento de los dos municipios cuando se trata de caminos rurales, sin que sea posible que, sin que se haya discutido el uso tradicionalmente agrícola del camino, éste se convierta de hecho, por su utilización, en una carretera. Expone que se trata de dar solución a un problema de acceso a la N-II ya la Autovía, de los vecinos de Villanueva que utilizan el camino como atajo atravesando el núcleo rural del Meco, para evitar el trayecto más largo que debe efectuarse necesariamente por carretera.

Considera la sentencia que no hay vía de hecho pues el acuerdo municipal de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Meco ha sido adoptado en el año 2006, por lo que debió impugnarse tal acuerdo cuando se tuvo conocimiento del mismo. También considera que el acuerdo está debidamente motivado y justificado y que no es posible imponer al otro municipio el uso por vehículos sin limitación alguna.

El Ayuntamiento apelante articula su apelación en tres puntos.

El primero se refiere a error en la valoración de la prueba. Considera que no se trata de un camino rural, sino que fue configurado desde tiempo inmemorial como un camino vecinal de comunicación de ambas poblaciones que fue reacondicionado en el año 1961 tras un proceso de concentración parcelaria y también posteriormente asfaltado en el año 1997 por ambos Ayuntamientos hasta el límite de sus respectivos términos municipales, sirviendo al menos desde el primer reacondicionamiento en el año 1961 y, desde luego, desde 1997, para el tráfico rodado.

En el segundo motivo se invoca la vulneración de los artículos 1.3 de la Ley 9/1990, de 18 de diciembre, de Carreteras de Castilla-La Mancha y del artículo 4.5 de la Ley 3/1991, de 17 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Las vías de comunicación intermunicipales deben garantizar (no impedir o limitar), el acceso rodado a todos los núcleos de población en condiciones adecuadas.

En el tercer motivo se alega la vulneración del derecho fundamental a la libre circulación del artículo 19 de la CE, en relación con los artículos 25 y 26 de la LBRL. Necesidad de interpretar y aplicar las normas conforme a la realidad social. Existencia de actos propios del Ayuntamiento de Meco creadores de estado que no pueden ser revocados unilateralmente. Ausencia del procedimiento legalmente establecido por falta de audiencia.

Falta de proporcionalidad en las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Meco.
Existencia de desviación de poder en las actuaciones del Ayuntamiento de Meco.

El Ayuntamiento apelado se opone al recurso alegando, en primer lugar, que se trata de un camino rural y no un camino vecinal y que el hecho de que se haya pavimentado el mismo no presupone el cambio de calificación jurídica o del uso del mismo, el cual seguiría siendo agrícola hasta que la Administración competente establezca lo contrario. En segundo lugar niega la vulneración de las leyes de carreteras invocada por el apelante ya que las competencias para regular el uso de los caminos rurales es de los municipios y nada tiene que ver esa regulación con la regulación del tráfico rodado por las carreteras. Invoca la sentencia del TSJ de Madrid de 18 de noviembre de 2010, citada en la sentencia apelada y considera que es de plena competencia del Ayuntamiento de Meco la regulación del uso del camino rural en la parte que discurre por su término municipal. Por último y en tercer lugar, niega que se aplicable el art. 19 CE, añadiendo que el acuerdo está debidamente motivado y justificada la adopción de las medidas de restricción del tráfico rodado por el camino rural, no habiendo impugnado el Ayuntamiento recurrente el acuerdo expreso dictado por el Ayuntamiento de Meco.

SEGUNDO.- El primer motivo de la apelación se refiere a error en la valoración de la prueba. Considera que no se trata de un camino rural, sino que fue configurado desde tiempo inmemorial como un camino vecinal de comunicación de ambas poblaciones que fue reacondicionado en el año 1961 tras un proceso de concentración parcelaria y también posteriormente asfaltado en el año 1997 por ambos Ayuntamientos hasta el límite de sus respectivos términos municipales, sirviendo al menos desde el primer reacondicionamiento en el año 1961 y, desde luego, desde 1997, para el tráfico rodado.

El motivo no puede ser estimado. Consta aportado por el propio Ayuntamiento recurrente con su demanda, un informe jurídico “sobre el uso del camino de Villanueva de la Torre-Meco”, emitido por la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se dice lo siguiente:

“Como consecuencia de la concentración parcelaria de la zona de Villanueva de la Torre se redactó el correspondiente proyecto de obras, que comprendía la construcción de

los caminos necesarios para la entrada y salida de las nuevas fincas de reemplazo y para las operaciones agrícolas de las mismas.

Dentro de esa red de caminos está el CAMINO DE VILLANUEVA DE LA TORRE-MECO (E), con una traza de 811 m.l., afirmado con 3,50 m. de firme y paseos laterales de 0,75m, como queda reflejado en las fotocopias que acompañan este informe.

La correspondiente red de caminos una vez ejecutada, fue entregada en su día al Ayuntamiento de la zona, quedando sujeto desde ese momento a la jurisdicción del mismo.

Se significa que el uso de estos caminos está destinado para dar entrada y salida a las nuevas fincas de reemplazo, originadas por la concentración parcelaria y siendo su uso público”.

A la vista de lo expuesto queda suficientemente acreditado que el camino en cuestión es un camino rural y no una carretera, por mucho que ambos Ayuntamientos lo acondicionaran y llegaran a asfaltarlo o lo hayan utilizado los vecinos como una vía de acceso rodado más corta a la carretera nacional. La consideración de que se trata de un camino creado por las operaciones de concentración parcelaria no queda desvirtuada por las alegaciones del Ayuntamiento apelante de que se trata de un camino vecinal de comunicación entre las dos localidades, pues los planos aportados no desvirtúa el hecho de que ese camino, en su discurrir actual, fue creado en las operaciones de la concentración parcelaria y para el acceso a las fincas agrícolas.

Y siendo un camino rural queda bajo la competencia de los Ayuntamientos determinar el uso de dicho camino. Así lo ha dicho esta misma Sala y Sección en sentencia de 18/11/2010, recurso 406/2009, en la que dijimos que “atribuye expresamente al Municipio competencia para la ordenación y el control del tráfico en los caminos rurales, aquella deriva directamente de la interpretación lógica del art. 3 RBCL en relación con el art. 25.2,d) de la Ley 7/85 de 2 de Abril, que atribuyen a los municipios las funciones de conservación de dichos caminos. Toda conservación implica intrínsecamente la regulación del uso de aquello que se trata de conservar, mediante actos de tutela y defensa, porque sostener lo contrario sería llevar al absurdo la función de conservación, sin medios para ejercitarla.”.

Esta consideración sobre la competencia del Municipio para determinar los usos de los caminos rurales, ha sido confirmada en casación por el Tribunal Supremo en sentencia de 11/02/2014, recurso 744/2011, que ha dicho:

"Por tanto, sin perjuicio (y lo subrayamos) de la decisión que por razones de competencia pudieran merecer preceptos determinados de aquella Ordenanza (a los que no cabe entender que se extienda el motivo que ahora analizamos, dado el sentido general de éste y la ausencia de cita de normas más concretas o singulares de las que surgiera el exceso competencial en que hubieran podido incurrir los dos que cita en un breve párrafo), la misma, en cuanto regula los caminos rurales del Municipio, es, considerada globalmente, una que no es ajena, que pertenece, o que cae dentro del ámbito de las competencias atribuidas a éste. Y precisamente por razón o al amparo de los preceptos que menciona en su Exposición de Motivos, a saber: El citado 25.2.d) de la LBRL, que debe entenderse en el sentido de que la "materia" a la que se refiere de modo explícito, la de "conservación" de caminos y vías rurales, abarca también, por necesidad, la de regulación de sus usos y de sus tránsitos, si ésta guarda lógica relación de medio a fin con aquélla. Y, como complemento para determinar a lo que puede extenderse la competencia en esa materia, los que regulan las potestades que corresponden a los Municipios sobre los bienes de dominio público local, entre los que se encuentran los destinados a un uso público -como lo son los caminos - cuya conservación sea de la competencia de la Entidad local (así, los artículos 79 y siguientes de la LBRL, o 74 y siguientes del TRRL, o 4, 5, apartados 1, 2 y 4, 6, 28, 41, 50, 55, 84, 92, etc., de la Ley 33/2003 , o 1.2.e), 2 , 3 , 44 y 74 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales , o 20 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales)".

Ahora bien, el ejercicio de esa competencia debe hacerse respetando los principios del procedimiento legalmente establecidos. Esta afirmación conecta con uno de los argumentos del tercer motivo de los alegados por el apelante en el aspecto referido a que no se llevó a cabo colaboración, cooperación y coordinación interadministrativa, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido al no haberse dado traslado de las medidas, previamente a su adopción, al Ayuntamiento de Villanueva de la Torre, por ser limitativas de los derechos e intereses legítimos de sus habitantes al verse privados de una vía de comunicación rodada de la que venían haciendo uso. Este es el motivo que debemos

examinar seguidamente y con carácter previo a los demás articulados, al afectar al procedimiento seguido.

TERCERO.- Ya hemos dicho que la acción del Ayuntamiento de Meco ha ido dirigida a prohibir la circulación rodada por el camino (luego veremos en qué forma se ha hecho y si ello constituye vía de hecho). Y también hemos dicho que el camino comunica las dos localidades, habiendo sido utilizado desde hace muchos años por los vecinos de Villanueva de la Torre, como vía de acceso rodado a la autovía.

Esto ya nos indica que la actuación del Ayuntamiento de Meco, al ejercer sus potestades, ha afectado sin duda a los vecinos de Villanueva de la Torre, por mucho que la actuación llevada a cabo sólo haya sido en la parte del camino que discurre por el término municipal de Meco.

El artículo 4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas, estableciendo lo siguiente:

1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*

El Tribunal Constitucional ha resaltado reiteradamente que el principio de lealtad institucional "es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder

territorial que constituye un soporte esencial de funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada" (TC S nº 239/2002, de 11/12/2002).

Además, ese principio tiene una vertiente procedimental, lo que supone que antes de adoptar una decisión que afecte a los intereses de otro ente territorial, el ente que ejerza su competencia consulte, al menos, con la otra Administración afectada.

Pues bien, en base a este principio de lealtad institucional, debemos entender que era necesario que el Ayuntamiento de Meco consultara o diera audiencia al Ayuntamiento de Villanueva de la Torre sobre la adopción de las medidas de restricción del tráfico rodado que había decidido adoptar pues, como hemos dicho antes, es evidente que esas medidas afectaban directamente a los vecinos de Villanueva de la Torre, cuyos intereses representa el Ayuntamiento de esta misma localidad. No podemos olvidar que se trata de un camino que discurre por los dos términos municipales y que de hecho conecta las dos localidades, por lo que los intereses de ambos municipios quedan afectados si se toman decisiones sobre el uso del camino, aunque sólo sea en parte del mismo, lo que obliga a que los entes territoriales antes de ejercer sus competencias y en base al principio de lealtad institucional, deban consultar con el otro ente, como es en este caso el Ayuntamiento de Villanueva. Que los intereses de los vecinos de Villanueva quedaban afectados lo demuestra el hecho de que en el propio Acuerdo del Ayuntamiento de Meco del año 2006, se acordara dirigirse al Ayuntamiento de Villanueva de la Torre para que, entre otras cosas, se informara a los vecinos de esa localidad "con el fin de evitarles perjuicios innecesarios".

Resulta claro que esa consulta previa al Ayuntamiento de Villanueva de la Torre no se hizo, sino que se limitó el Ayuntamiento de Meco a aprobar en la sesión de la Junta de Gobierno Municipal de 8 de febrero de 2006, a transmitir al Ayuntamiento de Villanueva de la Torre la voluntad del Ayuntamiento de Meco "de proceder a la señalización del camino; comunicando a su Alcalde que se va a proceder a sucesivos cortes del camino mencionado, además de prohibir su utilización para el tráfico rodado como carretera", cortes del camino que se materializaron de hecho, y se hizo sin consultar antes las medidas que pretendía adoptar.

Ello supone una omisión total del procedimiento legalmente establecido lo que constituye una vía de hecho. Tiene declarado la jurisprudencia que cuando hay omisión de un trámite esencial del procedimiento determinante de su nulidad de pleno derecho, la

actuación material llevada a cabo constituye vía de hecho (TS 3ª S 26/01/2016, recurso 652/2014). Es lo que ocurre en el presente caso en el que la omisión del trámite de consulta al Ayuntamiento de Villanueva de la Torre, por tratarse de un trámite esencial y de observancia obligada en virtud del principio de lealtad institucional, conlleva que el procedimiento incurra en nulidad de pleno derecho, por lo que la actuación material llevada a cabo es constitutiva de vía de hecho, por mucho que se hubiera acordado dicha actuación material en resolución de la Junta de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Meco en el año 2006.

Por todo ello, debe revocarse la sentencia apelada, sin necesidad de examinar el resto de los motivos articulados y estimar el recurso contencioso-administrativo declarando la nulidad de la vía de hecho impugnada, sin perjuicio del ejercicio de las competencias que cada municipio ostente sobre el camino, pero respetando el principio de lealtad institucional.

CUARTO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso en segunda instancia se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. En el presente caso al estimarse la apelación no procede condena en costas en la misma y en cuanto a las de instancia tampoco cabe imponerlas al no haber sido impuestas por la sentencia apelada y este pronunciamiento no ha sido objeto de concreta impugnación.

Vistas las disposiciones legales citadas

FALLAMOS

ESTIMAMOS EL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el Ayuntamiento de Villanueva de la Torres, representado por el Procurador D. Fernando Anaya García contra la sentencia de 24 de febrero de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-

Administrativo nº 25 de Madrid, en los autos de procedimiento ordinario 81/2012, sentencia que revocamos. Y

ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Villanueva de la Torres contra “la vía de hecho realizada por el citado Ayuntamiento de Meco, respecto al cierre al tráfico rodado del denominado Camino de Villanueva de la Torre a Meco que comunica ambas poblaciones y frente a la inactividad de dicha administración en orden a la reapertura del tráfico rodado del citado camino compartido por ambos Municipios” y declaramos la nulidad de la vía de hecho impugnada por ausencia del procedimiento legalmente establecido, condenando al Ayuntamiento demandado a la reapertura al tráfico rodado del citado camino en las circunstancias previas existentes a la actuación impugnada.

Todo ello sin expresa condena en costas de la apelación y de la instancia.

Notifíquese la presente resolución a las partes con la advertencia de que contra la misma no cabe recurso alguno y verificado remítase testimonio de la presente resolución al Juzgado de procedencia para su conocimiento y ejecución, en su caso.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente Juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Daniel Sanz Heredero

D^a. Elvira Adoración Rodríguez Martí

D. José Ramón Chulvi Montaner

D^a. Fátima Blanca de la Cruz Mera