

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Primera C/ General Castaños, 1 , Planta 2 - 28004

33010280

NIG: 28.079.00.3-2017/0009543

Recurso de Apelación 594/2020

Recurrente: JUNTA COMPENSACION SUPVIII-4-B EL CANTIZAL
PROCURADOR D./Dña. CRISTINA VELASCO ECHAVARRI

Recurrido: AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS DE MADRID
LETRADO D./Dña. MERCEDES GONZALEZ-ESTRADA ALVAREZ-MONTALVO,
AV.: ALBERTO ALCOCER 24, 6º A, C.P.:28036 MADRID (Madrid)

SENTENCIA Nº 629/2020

Presidente:

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Magistrados:

D. FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS D.

JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA

D. JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO.

En la Villa de Madrid, a nueve de diciembre de dos mil veinte.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso de apelación número 594/2020, interpuesto por la Junta de Compensación SUP VIII-4B “El Cantizal”, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Cristina Velasco Echavarrí, contra la Sentencia de 30 de junio de 2.020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 187/2017. Siendo parte el Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, representado por la Letrada doña Mercedes González-Estrada Álvarez-Montalvo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 30 de junio de 2.020 se dictó Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 28 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 187/2017, por la que se desestimaba el recurso interpuesto por la Junta de Compensación SUP VIII-4B



“El Cantizal” contra el Acuerdo de 10 de marzo de 2017 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Rozas, por el que se desestima el recurso de reposición deducido frente a la Resolución de 18 de octubre de 2016 de la Concejala Delegada de Servicios a la Ciudad, Medio Ambiente, Urbanismo y Régimen Interior.

SEGUNDO.- Dicha Sentencia ha sido recurrida en apelación por la Junta de Compensación SUP VIII-4B “El Cantizal” cuya votación y fallo se señaló el día 3 de diciembre de 2020, fecha en la que se ha llevado a cabo el acto.

TERCERO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones de los arts. 81 y 85 de la Ley Jurisdiccional 29/98.

Ha sido ponente el Magistrado don Francisco Javier Canabal Conejos, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de apelación se ha interpuesto por la Junta de Compensación SUP VIII-4B “El Cantizal” contra la Sentencia de 30 de junio de 2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 28 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 187/2017, por la que se desestimaba su recurso interpuesto contra el Acuerdo de 10 de marzo de 2017 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Rozas, por el que se desestima el recurso de reposición deducido frente a la Resolución de 18 de octubre de 2016 de la Concejala Delegada de Servicios a la Ciudad, Medio Ambiente, Urbanismo y Régimen Interior por la que se le requirió para que a la mayor brevedad presentase ante el referido Ayuntamiento proyecto técnico relativo a las obras de conexiones viarias de la avenida de Marsil con la calle Camino de Perales y calle Jaras.

SEGUNDO.- La Junta de Compensación SUP VIII-4B “El Cantizal” recurre en apelación la mencionada Sentencia expresando que la misma infringe los principios de confianza legítima y de los actos propios dado que, con fecha 14 de abril de 2016, solicitó el dictado de Acuerdo por el que se decretara su disolución después de haber sido recepcionadas las obras y devueltos los avales y, pese a ello y la inactividad de la administración, no se ejecutaron porque el propio regidor le solicitó que no se realizaran por la presión vecinal. Expresa que la inactividad de la administración durante trece años es un hecho lo suficientemente concluyente para concluir que se indujo a confiar en la apariencia de legalidad.

Añade que la devolución del aval concedido para garantizar la completa ejecución de la obra de urbanización, tras las actas de recepción de los años 2002 y 2003, constituye un acto propio del Ayuntamiento declarativo y constitutivo de derechos.



TERCERO.- El Ayuntamiento de las Rozas de Madrid, tras reproducir los Fundamentos Jurídicos Segundo y Tercero de la sentencia recurrida, se opuso al recurso de apelación señalando que la obra urbanizadora debe ejecutarse en su integridad y ajustarse a las características del Proyecto de 11 Urbanización, siendo las obras de urbanización a ejecutar en el Sistema de Compensación a cargo de la Junta de Compensación y ésta responde directamente frente a la Administración actuante de la urbanización completa del Sector y, en consecuencia, no podría invocarse el principio de confianza legítima en contra de la obligación normativa.

Opone el contenido de las dos Actas de Recepción Parcial, como el de la resolución de 13 de julio de 2005 del Director General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid de la que se deduce claramente la existencia de la obligación por parte de la demandante de ejecutar la conexión.

CUARTO.- Aun cuando en demanda se llegaba a manifestar que, sin estar previsto en el Proyecto de Urbanización, la recurrente con fecha 29 de Mayo de 2001 (documento nº 43) asumió a su cargo la realización del desdoblamiento de la calzada de la Avenida de Atenas que fue solicitada por los Servicios Técnicos Municipales “con arreglo al Proyecto de Obras de Dotación de Servicios Complementarios correspondiente”, como así constaba en el Informe del Técnico Municipal de 31 de mayo de 2001, lo cierto es que dicha ejecución no ha sido llevada a cabo y ello pese a que en las actas de recepción parcial de las obras de urbanización de la I y II Fase de fechas 22 de noviembre de 2002 y 7 de febrero de 2003, se hizo constar que “durante el plazo de garantía (un año), se ejecutarán por la Junta las obras de los viales de conexión exterior definidas en el Proyecto: desde calle I y desde la Glorieta de calles A y B del Sector VIII-4B con Avda. Marsil-Club de Golf- relacionada en el Anexo IV”.

Así pues, entiende la apelante que como desde el año 2013 no se llegó a requerir el cumplimiento de dicha ejecución la exigencia ahora objeto de recurso quiebra el principio de confianza legítima máxime cuando se ha producido la devolución del aval prestado para garantizar la terminación de las obras de urbanización del Sector SUP VIII-4B “El Cantizal” tras informe emitido por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de fecha 21 de diciembre de 2006, en sentido favorable a la devolución del aval por finalización de las obras de urbanización del citado sector y Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9 de enero de 2007 que autoriza la devolución.

Lo que pretende la Junta apelante es que se vincule el incumplimiento a la solicitud de disolución pretendida en base a la propia inactividad de la Corporación que al no exigir la ejecución de las conexiones viarias generó una expectativa de cumplimiento de sus fines avalada por la entrega del aval. Dicha pretensión choca frontalmente con la naturaleza de la gestión urbanística y las funciones de quienes ejercen, en régimen de colaboración, dichas funciones.

Como dice la STS de 30 de julio de 1.988, la naturaleza jurídica de la Junta de Compensación es la de una típica figura de autoadministración a la que la ley le confiere la intervención, bajo la supervisión de la Administración de la función pública de urbanismo.



Y como declara la Sala de Conflictos, en Auto de 10 de Julio de 2.003, la Junta de Compensación forma parte de la Administración pública, como comprendida en lo dispuesto en el art. 1.2.d) de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa. En ese Auto se analiza el carácter y naturaleza de las Juntas de Compensación, según lo establecido con claridad en el art. 127.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1.976, coincidente en este extremo con lo dispuesto en el art. 158.3 del TRLS 92. En tal sentido, el art. 24 del Reglamento de Gestión califica a dichas Juntas como entidades urbanísticas colaboradoras.

En el sistema de compensación la obra de urbanización es llevada a cabo por la Junta, no por la Administración actuante, actuando aquélla como un agente descentralizado de la administración, y lo que denota a este sistema de actuación es que el ejecutor de las obras y el responsable de la gestión urbanística es la Junta y no la Administración (art. 126 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976). Aunado ambos presupuestos obtendremos la respuesta o conclusión definitiva. Siendo que la Junta de Compensación actúa como responsable de la gestión y en tal sentido forma parte de la administración pública no puede dejar de ejecutar aquellas obligaciones que se exigen para dar por concluida la actividad de ejecución.

No estará de más recordar que el principio de confianza legítima que la apelante denuncia como infringido, se recoge en nuestro ordenamiento jurídico a través del artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre; un precepto que, tras declarar que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, establece que aquéllas "Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: (...) e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional". En análisis de dicho precepto, en nuestra Sentencia de 21 de noviembre de 2018 (rec. 1333/2017) señalamos lo siguiente: *"Encadenado, así, al principio de seguridad jurídica, el de confianza legítima debe respetarse a riesgo de vulnerar con ello también el primero, de consagración constitucional, citado.*

Ahora bien, el concepto de confianza legítima ha de entenderse y aplicarse en sus justos términos, cuando la misma se hace derivar de determinadas actuaciones administrativas, como en este caso, y para entenderla frustrada como consecuencia de aquéllas. Siendo ello así, para entender el contenido y alcance de dicho principio deberemos acudir a la jurisprudencia que nos enseña cómo aplicarlo.

Recopilando su doctrina jurisprudencial así como la pronunciada, sobre la seguridad jurídica, por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo expone en su STS de 23 de marzo de 2018 (Rec. 818/2014) lo que ahora reproducimos para fundamento de la que aquí se pronuncia:

"De acuerdo con la sentencia del TC 150/1990 y otras, así como con el voto particular concurrente de la STC 270/2015, el principio de seguridad jurídica "protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles".

A su vez, la jurisprudencia de esta Sala, recogida en las sentencias de 10 de mayo de 1999 (recurso 594/1995), 6 de julio de 2012 (recurso 288/2011), 22 de enero de 2013 (recurso 470/2011) y 21 de septiembre de 2015 (recurso 721/2013), entre otras, señala que



el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de seguridad jurídica y buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta "que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones".

Este principio de confianza legítima encuentra su fundamento último, de acuerdo con las sentencias de esta Sala de 24 de marzo de 2003 (recurso 100/1998) y 20 de septiembre de 2012 (recurso 5511/2009), "en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento", y en el principio de buena fe que rige la actuación administrativa, pues como afirma la sentencia de la Sala de 15 de abril de 2005 (recurso 2900/2002) y nuevamente la ya referenciada de 20 de septiembre de 2012, "si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado".

Ahora bien, la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino que como indican las sentencias de esta Sala de 30 de octubre de 2012 (recurso 1657/2010) y 16 de junio de 2014 (recurso 4588/2011), se refiere a "la creencia racional y fundada de que por actos anteriores, la Administración adoptará una determinada decisión", y como indican las sentencias de 2 de enero de 2012 (recurso 178/2011) y 3 de marzo de 2016 (recurso 3012/2014), tan sólo es susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, "que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes".

Dada la naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación, la falta de ejecución de los viarios de unión de la Glorieta de las Calles A y B pertenecientes a la Urbanización El Cantizal con la Avenida de Marsil tal y como se recogen en el Plan Parcial del SUP VIII-4B "El Cantizal" (vid folio 10 del expediente) y que han de ser asumidos por el promotor, en este caso la Junta de Compensación, no puede verse enervada por la dilación en el requerimiento y no solo porque por Resolución de 13 de julio de 2005 del Director General de Urbanismo y Planificación Regional de la Comunidad de Madrid se declaró expresamente la improcedencia de la disolución de la Junta de Compensación por mor de dicho incumplimiento, sino porque ante la inejecución el único acto concluyente posible sería la sanción por parte del municipio de la función urbanizadora a través del cambio de sistema en los términos fijados en el artículo 125 y ss de la LSCM y que, en todo caso, sería a cuenta de la Junta pero tal modificación no se ha producido.

Es cierto que el aval de 186.876.187 pesetas, constituido el 9 de febrero de 2000, se presentó para garantizar la terminación de las obras de urbanización del Sector (folio 408 del expediente) y que su devolución se produjo el 9 de febrero de 2007, como también es cierto que en el acta de recepción parcial de 22 de noviembre de 2002 se exigió el cumplimiento de los citados viales de conexión y que éstos no han sido ejecutados por lo que una devolución indebida de dicho aval solo podría generar una posible revisión de oficio vía artículo 106 de la Ley 39/2015 pero, en ningún caso, podrá, en tanto subsista la Junta, impedir que ésta cumpla con sus obligaciones urbanísticas que, a la postre, constituye el objeto de la cuerdo impugnado. En suma, el recurso de apelación debe ser desestimado.



QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se impone al apelante las costas causadas en la apelación, con el límite (artículo 139.4 LJCA) de 1.000 € en cuanto a la minuta de honorarios del Letrado de la parte apelada, más la cantidad correspondiente al IVA, atendida la complejidad del caso enjuiciado, el escrito de oposición al recurso y la actividad desplegada en este recurso de apelación.

VISTOS.- Los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-administrativo (Sección 1ª) en el recurso de apelación formulado por la Junta de Compensación SUP VIII-4B “El Cantizal” contra la Sentencia de 30 de junio de 2.020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 187/2017, ha decidido:

Primero.- Desestimar dicho recurso de apelación.

Segundo.- Efectuar expresa condena en costas en esta instancia en los términos fijados en el último Fundamento de esta Sentencia.

Devuélvase al Juzgado de procedencia los autos originales y el expediente administrativo para la ejecución de lo resuelto, junto con testimonio de esta resolución.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2414-0000-85-0594-20 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2414-0000-85-0594-20 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

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



D. Juan Pedro Quintana Carretero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Arturo Fernández García

D. José Damián Iranzo Cerezo

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia desestimatoria en rec. de apelación firmado electrónicamente por FRANCISCO JAVIER CANABAL CONEJOS (PON), JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO (PSE), JOSÉ ARTURO FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSE DAMIAN IRANZO CEREZO