

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1  
ALBACETE**

SENTENCIA: 00205/2017

**Recurso Contencioso-administrativo nº 217/2015**

**GUADALAJARA**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**Sección Primera.**

**Presidente:**

Ilmo. Sr. D. José Borrego López

**Magistrados:**

Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Narvárez Bermejo

Ilmo. Sr. D. Manuel José Domingo Zaballos

Ilmo. Sr. D. José Antonio Fernández Buendía

**SENTENCIA Nº 205**

En Albacete, a once de septiembre de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, los presentes autos número 288/2015 el recurso contencioso administrativo seguido a instancia del AYUNTAMIENTO DE GUADALAJARA, representado Letrado de su servicio jurídico, contra la CONSEJERÍA DE FOMENTO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA LA MANCHA que ha estado representado y dirigido por Letrado de su servicio jurídico, sobre ayudas; siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Miguel Ángel Narvárez Bermejo.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de la actora se interpuso en fecha 19-6-2015, recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del requerimiento de fecha 10-6-2014 dirigido a la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha exigiendo el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas asumidas en el acuerdo complementario de ejecución del Proyecto de Singular Interés Fuerte de San Francisco de fecha 22-12-2010.

Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando se dicte sentencia estimando el recurso de conformidad con lo interesado en el suplico de la misma.

**SEGUNDO.-** Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso.

**TERCERO.-** Acordado el recibimiento del pleito a prueba y practicadas las declaradas pertinentes, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones, se señaló día y hora para votación y fallo el 7-9-2017 a las 11,00 horas, en que tuvo lugar.

**CUARTO.-** En la tramitación del presente recurso se han observado todas las prescripciones legales.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Partiendo del convenio urbanístico de fecha 3-11-2004 firmado entre la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y el Excmo.

Ayuntamiento de Guadalajara relativo a las propiedades denominadas "Fuerte de San Francisco-Taller y Centro Electrotécnico de Ingenieros y Torreón de Alvarfáñez-Minaya" se programó la necesidad de desarrollar este ámbito de "El Fuerte de San Francisco" a través de un Proyecto de Singular Interés atendiendo el relevante y marcado interés social de las actuaciones previstas en dicho instrumento urbanístico tales como la construcción de 1004 viviendas sometidas a algún tipo de régimen de protección pública y el desarrollo de una zona terciaria enclavada en una parcela próxima a la Autovía A-II de 7000 m<sup>2</sup> aproximadamente, asignándole una edificabilidad urbanística de 23.000 metros cuadrados. Aprobado el citado PSI se elevó a escritura pública el 28-3-2006. Con posterioridad se dictó sentencia nº 186/2010, de 29 de marzo por la que se revisó la actuación de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento del Ministerio de Defensa de resolver la autorización del uso de los pabellones ubicados en el Fuerte de San Francisco, declarando que la actuación de dicha Administración no se ajustaba a derecho porque una vez que se transmitió la propiedad de los terrenos a la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha ya no disponía de competencias sobre la propiedad de dicho suelo para poder acordar la resolución de dichos arrendamientos. El acuerdo complementario de 22-12-2010 prevé el cumplimiento de una serie de obligaciones urbanísticas incluidas en el mencionado PSI hasta ahora no cumplidas ni concluidas, tales como demoliciones, rehabilitaciones y desalojos. Expirados los plazos previstos para la realización de dichas actuaciones no se han ejecutado, lo que se reconoce en el informe de fecha 15-11-2011 emitido por el Servicio de Ejecución y Disciplina Urbanística de 15-11-2011. En la demanda se señala que la normativa urbanística exige que la Junta de Comunidades cumpla con las obligaciones asumidas en el acuerdo complementario de 20-12-2010 en su condición de promotor-urbanizador y como Administración actuante dentro del marco de una actuación urbanística de acuerdo con lo previsto en el art. 20.1.k) del R. Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de

mayo así como el art. 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, todo ello con relación al art. 15.1 k) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado mediante Decreto 248/2004, de 14 de septiembre. Se añade que la Administración no puede ir contra sus propios actos y termina suplicando se declare nulo de pleno derecho el rechazo del requerimiento efectuado con la consiguiente obligación de la Administración demandada de concluir la actuación urbanística comprometida en su condición de promotor según el Acuerdo Complementario suscrito de fecha 22-12-2010, ordenando a la Administración demandada a estar y pasar por los anteriores pronunciamientos con la consiguiente condenada en costas.

En su contestación a representación letrada de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha alega que fue el incumplimiento de realojo e indemnización de los ocupantes asumido por parte de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos del Ministerio de Defensa lo que impidió a la Junta acometer las actuaciones urbanísticas comprometidas de acuerdo con los Convenios suscritos. Debe entenderse de acuerdo con el criterio de la recogido en la sentencia ya mencionada nº 186/2010 que la competencia para resolver la situación jurídica de los ocupantes de los inmuebles afectados por el Convenio de noviembre de 2004 y el complementario de 2010 corresponde al Ayuntamiento de Guadalajara, ya que es dicha entidad la que aparece como titular de los terrenos desde 10-5-2006. El simple hecho de que se firme un acuerdo complementario de 22-12-2010 no puede suponer que cada Administración en virtud de dichos compromisos pueda abdicar de sus propias competencias al ser irrenunciable y ejercida por los órganos administrativos competentes ( art. 12.1 de la Ley 30/92). A juicio de la demandada correspondería al Ayuntamiento de Guadalajara, como titular de los terrenos, ejercitar las acciones oportunas para recuperar la posesión de los mismos y reclamar a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento del Ministerio de Defensa los daños y perjuicios causados,

para posteriormente llevar a cabo la Junta de Comunidades la ejecución de la demolición y rehabilitación a que se comprometió según los convenios de 2004 y 2005. En la contestación también se aduce que aun cuando la Junta asumió el compromiso de ejecutar el PSI que no pudo llevar a cabo por no haberse resuelto la situación jurídica de los ocupantes de los bienes afectados por el incumplimiento de tales convenios la obligación de desalojo está fuera de las competencias de la Junta de Comunidades y aunque así se hubiera hecho constar dicha disposición sería nula de pleno derecho ya que implica la renuncia de competencias y potestades por parte del Ayuntamiento de Guadalajara, titular de los terrenos y edificaciones, conforme a lo previsto en el art. 11.4 de la LOTAU. Termina suplicando la desestimación de la demanda.

**SEGUNDO.-** A juicio de la Sala, todos los argumentos que se desbrozan por parte de la Administración para el cumplimiento de los convenios urbanísticos suscritos, tanto el del 2004- folios 2254 a 2268, volumen VII del expediente administrativo- como el del 2010 -folios 2120 a 2156, Tomo VI del expediente administrativo- carecen de suficiente justificación y razón para estimarlos como motivos de oposición a las justas pretensiones de la parte actora.

Es evidente que la Junta de Comunidades asumió en virtud de lo pactado en dichos convenios las obligaciones de demolición, rehabilitación y desalojo cuyo cumplimiento se pretende a través de la acción ejercitada en este pleito y tampoco cabe duda de que dichas obligaciones han sido incumplidas. Las excusas y pretextos que se esgrimen de contrario para dar cobertura legal a dicha conducta omisiva no pueden ser acogidas por la Sala y deben ser rechazadas con arreglo a la siguiente motivación que exponemos a continuación.

No cabe duda de que tanto en el convenio de 2004 como en el del 2010 tienen naturaleza contractual y fuerza de obligar. Los convenios

urbanísticos tienen la naturaleza de negocio patrimonial definido por las siguientes notas:

Aunque el convenio suscrito quede condicionado en su eficacia a su ratificación por el órgano de gobierno de la Administración, competente para ello, o a la aprobación de la modificación del planeamiento a la que sirve como acto preparatorio, no es una mera declaración de intenciones sino un auténtica convención negocial obligatoria. En este sentido se expresa la STS de 30 de octubre de 1997 (Arz. 7638) para la que "El Convenio impugnado no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. En él las partes se comprometen a realizar determinadas prestaciones..."

El convenio tiene naturaleza administrativa.

En este sentido se pronuncia la Sentencia a la que acabamos de referirnos, donde se señala: "el convenio no es un convenio privado, sometido a las normas del Derecho civil y a la competencia de la jurisdicción ordinaria, sino que es un contrato administrativo, porque tiene por finalidad el ejercicio de potestades públicas (futura tramitación de una modificación o revisión del Plan, hasta donde alcanzan las potestades del Ayuntamiento) como medio para lograr finalidades esencialmente públicas como es el desarrollo de la política urbanística".

De manera sucinta también la sentencia del T.S. de 15-12-2016, recurso 1900/2015, se refiere a dicha problemática en los siguientes términos: "No mejor suerte que la del motivo primero debe correr el segundo, en el que sin cita de precepto infringido, hace mención a la obligación de cesión de suelos para viales públicos por los propietarios de suelo urbano para, con base en ello, sostener la nulidad del convenio, con manifiesto olvido de la naturaleza contractual de los convenios urbanísticos; de lo convenido expresamente en el de litis; de lo realmente sostenido en la instancia; y de que no se ofrece razón alguna que permita

apreciar en el caso concreto que nos ocupa la nulidad que se invoca apoyado en generalidades de más que dudosa aplicación a la Litis”.

Esta obligación de cumplir lo convenido se ampara también en los principios de buena fe y confianza legítima que recoge el art. 3.1 de la Ley 30/92: “Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima.”

No puede servir de pretexto que la Junta de Comunidades no fuera propietaria de los terrenos objeto del convenio y no pudiera asumir la obligación de desalojo de los ocupantes de los pabellones del complejo donde se iban a llevar a cabo las correspondientes actuaciones urbanísticas porque aun no siéndolo y consciente de ello, en el convenio complementario de 2010 se pactó expresamente esa obligación como propia, no cabiendo duda de que los compromisos libre y conscientemente adquiridos están para ser cumplidos y observados.

**TERCERO.-** Tampoco cabe duda de que a la Administración como promotor y urbanístico le corresponden las obligaciones cuyo cumplimiento se pretende en este procedimiento. Esta cualidad de agente urbanizador está expresamente reconocida en el informe de 15-11-2011 emitido por el Servicio de Ejecución y Disciplina Urbanística- folio 2339, volumen VII del expediente administrativo-, donde se afirma: “Por último y a modo de conclusión se ha de indicar la relevancia respecto a los ocupantes que tienen las actuaciones a desarrollar por la JCCLM, como agente urbanizador...” Esta misma cualidad también está asumida en el informe de los Servicios Jurídicos de la Junta de 2-7-2014- folio 2450, Volumen VII del expediente administrativo- en cuyo antecedente de hecho segundo se refiere: “La entidad promotora del PSI será la JCCLM a través del encargo efectuado al Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha...”

Entre sus obligaciones están las aquí debatidas cuyo cumplimiento se pretende. Así lo dispone el art. 20.1k) del Real Decreto Legislativo

1/2010, de 18 de mayo que establece: "Obligaciones asumidas por el promotor, que deberá incluir, en cualquier caso y como mínimo, las indemnizaciones correspondientes a los derechos existentes de conformidad con la ordenación urbanística vigente que se altere o modifique y la correspondiente a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo correspondiente". En el mismo sentido el art. 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio también establece las siguientes obligaciones: "a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención; b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística; c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente; d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública; e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise



desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente; f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse”.

En idénticos términos estas obligaciones también están asumidas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15.1k) del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de Castilla La Mancha que dispone: “ Obligaciones asumidas por el promotor que deberán incluir, en cualquier caso y como mínimo, las siguientes:**1º**. Las correspondientes a los deberes legales derivados de la clase de suelo resultante de las determinaciones del Proyecto de Singular Interés (PSI).**2º**. En su caso, las correspondientes a las indemnizaciones de los derechos existentes que se alteren o modifiquen por las determinaciones del Proyecto.**3º**. Para los Proyectos de Singular Interés (PSI) referidos en las letras c) y d) del artículo 14 de este Reglamento, las de estructuración del suelo en una única finca jurídica-civil, con prohibición de su división en cualquier forma, y afectación real de dicha finca al destino objetivo prescrito por la ordenación establecida en el Proyecto, e inscripción registral de estas dos últimas obligaciones antes de la conclusión de la ejecución”.

No se trata solo de obligaciones de la demandada que surjan de los convenios aprobados y firmados sino también de la cualidad de promotor y agente urbanizador de la que la Administración demandada se responsabiliza. Por tanto, no puede admitirse la argumentación liberatoria de responsabilidad que la Junta de Comunidades articula aduciendo que no es propietaria y de que esas obligaciones las debería asumir el actual propietario de los terrenos porque como hemos visto así se ha pactado y se han asumido las cargas inherentes a todo agente o promotor

urbanístico. Por estas mismas razones cabe rechazar la tesis de la dejación de funciones o de competencias del Ayuntamiento de Guadalajara en cuanto a las obligaciones urbanísticas discutidas cuando la Junta demandada las asume por el rol o papel o cualidad de agente urbanizador que se compromete a desempeñar.

A pesar de alegarse, en último término la nulidad del acuerdo de 2010 de acuerdo con el art. 11.4 de la LOTAU en cuanto a la renuncia de competencias por parte del Ayuntamiento de Guadalajara, difícilmente cabe admitir esa nulidad cuando además de rechazarse que haya existido tal dejación, entre otras razones y a pesar del tiempo transcurrido, en ningún momento se ha instado; y como demuestran los actos posteriores al convenio de 2010, actas de recepción de obras, informes sobre el estado de las obras de saneamiento, informe sobre el estado de jardinería, riego y mobiliario urbano, informe sobre el estado de las obras de urbanización del sector SPpp07 y del área de reparto ARP-02- folios 2140 a 2154, Volumen VI del expediente administrativo- el convenio se ha venido desarrollando y cumpliendo en algunas de sus determinaciones de manera regular y sin ningún tipo de objeciones por la Administración demandada, pareciéndonos un contrasentido que se cumpla solo en la parte que le complazca a la obligada y no en aquello que más insatisfacción le produzca, por cuanto el convenio es un todo o conjunto que sin distinciones obliga en todas sus partes o determinaciones.

El recurso debe ser desestimado.

**CUARTO.-** Al desestimarse el recurso las costas procesales causadas se le imponen a la parte demanda en la cuantía de 2.500 euros de conformidad con lo previsto en el art. 139 de la LJCA.

Vistos los preceptos citados y demás de pertinente aplicación,

**F A L L A M O S**

**1. Estimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto.**

2. Admitimos el requerimiento efectuado por la parte actora declarando la obligación de la Administración demandada de concluir la actuación urbanística emprendida en su condición de promotor conforme al Acuerdo Complementario suscrito el 22-12-2010 condenando a la demandada a estar y pasar por dicha obligación y pronunciamiento.
3. Condenamos a la parte demandada al pago de las costas procesales causadas en la cuantía de 2.500 euros.

Notifíquese, con indicación de que contra la presente sentencia cabe recurso de casación para ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, que habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, debiendo hacerse mención en el escrito de preparación al cumplimiento de los requisitos señalados en el art. 89.2 de la LJCA, previa constitución del depósito en la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

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

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Ilmo. Sr. Magistrado D. Miguel Ángel Narváez Bermejo, estando celebrando audiencia en el día de su fecha, la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que como Secretario, doy fe.