



Roj: **STSJ CLM 2600/2025 - ECLI:ES:TSJCLM:2025:2600**

Id Cendoj: **02003330012025100511**

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

Sede: **Albacete**

Sección: **1**

Fecha: **10/11/2025**

Nº de Recurso: **373/2022**

Nº de Resolución: **437/2025**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **JAVIER LATORRE BELTRAN**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Guadalajara, núm. 1, 07-09-2022 (proc. 54/2021),
STSJ CLM 2600/2025**

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

ALBACETE

SENTENCIA: 00437/2025

Recurso de Apelación nº 373/22

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº uno de Guadalajara

SALA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 1ª

Presidente:

Ilmo. Sr. D. Guillermo B. Palenciano Osa

Magistrados/as:

Ilmo. Sr. D. Javier Latorre Beltrán

Ilma. Sra. Doña Inmaculada Donate Valera

Ilma. Sra. Doña María Pérez Pliego

SENTENCIA Nº 437

En Albacete, a diez de noviembre de dos mil veinticinco.

Vistos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha presente recurso de apelación nº 373/22 interpuesto por el EXCMO AYUNTAMIENTO DE AZUQUECA DE HENARES, representado por letrado Sr. Francisco José Montiel Lara, contra sentencia de fecha 07/09/2022, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº uno de Guadalajara, dictada en el PO nº 54/21, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. Javier Latorre Beltrán, que expresa el parecer de la Sala.

Han comparecido como parte apelada el ARCO 2000 TERRENOS Y EDIFICACIONES SLU sin representación

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 7/9/2022, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Guadalajara, dictó la sentencia nº 233/2022, cuya parte dispositiva estableció:

"Estimando el recurso interpuesto por no ser ajustada a Derecho la actuación administrativa, debo anular y anulo la resolución impugnada en el presente procedimiento, debiendo el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares devolver los avales prestados en su día por la actora, sin sustitución alternativa alguna. Se imponen las costas al Consistorio recurrido limitadas a dos mil euros como cifra máxima por el concepto de honorarios de la dirección letrada de la actora".

SEGUNDO.- Por el AYUNTAMIENTO DE AZUQUECA DE HENARES, se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia.

TERCERO.- El Juzgado elevó las actuaciones a este Tribunal; una vez recibidas y formado el correspondiente rollo, se señaló para votación y fallo en fecha 30/10/2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto de recurso de apelación y pretensiones de las partes.

Es objeto de recurso de apelación la sentencia número 233/2022 del JCA nº 1 de Guadalajara, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte demandante por no ser ajustada a derecho la actuación administrativa y anuló la resolución impugnada con condena del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares a devolver los avales en su día prestados por la demandante sin sustitución alternativa alguna.

El Ayuntamiento de Azuqueca de Henares interpone recurso de apelación, al considerar que la sentencia de instancia no distingue ni citada norma legal que permita distinguir entre afección real y garantías prestadas por el propietario para contribuir con el agente urbanizador en el proceso de urbanización.

Por ello, pretende que se deje sin efecto la sentencia apelada y que se confirme el Decreto de Alcaldía 2021/1212, de fecha 23 de marzo de 2021.

SEGUNDO.- Relación de antecedentes relevantes. La sentencia de instancia.

En fecha 8 de junio de 2006, el Ayuntamiento apelante suscribió con las mercantiles DRAGADOS S.A. y HANSA URBANA S.A. un convenio urbanístico del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector SUR-R6 del Plan de Ordenación Municipal de Azuqueca de Henares.

En la Proposición Jurídico-económica presentada a la alternativa técnica del Sector se contemplaba la posibilidad de optar por el pago en metálico de las cuotas de urbanización al Agente Urbanizador por parte de los propietarios.

La demandante/apelada optó por el pago en metálico de las cuotas de urbanización al Agente Urbanizador.

En fecha 19 de noviembre de 2020, la mercantil demandante/apelada solicitó la devolución de los avales en su día prestados por haber satisfecho la totalidad de las cuotas de urbanización correspondientes al Sector SUR-R6 analizado.

El Ayuntamiento apelante resolvió mediante Decreto número 2020/4313, de 23 de diciembre, que procedía la devolución a la mercantil ARCO 2000 TERRENOS Y EDIFICACIONES S.L.U. de los avales número 10/10 por importe de 83.201,31 € (desglosado en 78.294,69 € más la reposición de 4906,62 €) y 12/10 por importe de 150.000 €, presentados en fecha 25 de marzo de 2010 para garantizar la retribución en metálico de los gastos de las obras de urbanización del Sector SUR-R6, condicionada al previo otorgamiento y depósito de otro de idénticas características, bien en una única garantía por importe total de 175.092,76 €, o bien en dos garantías con los importes de 161.246,33 € (para sistemas locales) y 13.846,43 € (para sistemas generales). Frente a esta resolución, la demandante/apelada interpuso recurso de reposición que fue estimado en parte mediante Decreto de Alcaldía número 2021/1212, de 23 de marzo. Pese a la estimación parcial del recurso de reposición, se mantuvo la obligación de constituir una nueva garantía por los importes ya referidos.

La demandante/apelada interpuso recurso contencioso-administrativo, dando lugar al dictado de la sentencia objeto de este recurso de apelación. La sentencia de instancia deja sin efecto la resolución municipal recurrida y no sólo reconoce la obligación de la demandante de que le sean devueltos los avales prestados sino que, además, declara que no procede exigir nuevo aval o garantía sustitutiva.

La sentencia de instancia se pronuncia en los siguientes términos:

"En efecto, detalla la demanda y la contestación guarda un elocuente mutismo al respecto, que la proposición jurídico-económica que disciplina la actuación transformadora del Sector R-6 del POM de Azuqueca de Henares contempla una dualidad retributiva al Agente Urbanizador por parte de los propietarios de terrenos en el ámbito, ya la de aportación de las fincas originarias sin urbanizar recibiendo como contraprestación otras de mucha menor extensión de las de resultado, ya la de abono en metálico al Agente Urbanizador de la cuota parte de las

cargas de urbanización, modalidad ésta elegida por la mercantil actora que, como venía obligada, garantizó esa deuda en la magnitud correspondiente, garantía que en su concepción pierde su esencial razón de ser una vez que el destinatario de la aportación en metálico del propietario -el Agente Urbanizador de continua referencia- ha recibido la misma en la cuantía fijada, lo que ha sido objeto de cumplida certificación, circunstancia ésta que, lejos de ser irrelevante como trivializa la contestación, deviene capital y hace que la Administración actuante - el Consistorio aquí demandado- venga obligada a cancelar la garantía prestada, no debiéndose confundir con la obligación a cargo del tantas veces meritado Agente Urbanizador de concluir la urbanización, garantía mediante del mismo a favor del Ayuntamiento en los términos legales, netamente diferenciada de la que nos ocupa y es que las eventuales desviaciones -al alza- del coste de la urbanización a la que argumentativamente se aferra el Consistorio para hacer valer su negativa a la devolución, que conformasen la cuenta de liquidación definitiva, encuentran garantía específica y disímil de la concernida mediante la reseña registral de la oportuna afección real, sin que sea dable la condescendencia en la resistencia municipal a la devolución de la personal presentada por la hoy demandante, lo que conlleva a estimar el recurso contencioso-administrativo, anulando la resolución recurrida, debiendo el Ayuntamiento de Azuqueca de Henares devolver los avales prestados en su día por la actora, sin sustitución alternativa alguna como, en patente infracción ordinamental, ha resuelto el Consistorio demandado".

TERCERO.- Sobre la distinción entre la garantía que presta el urbanizador y la garantía prestada por los propietarios.

La Administración apelante aporta junto con su escrito de interposición de recurso de apelación el Convenio urbanístico del Programa de Actuación Urbanizadora del Sector SUR-R6 del Plan de Ordenación Municipal de Azuqueca de Henares. Al efecto, las mercantiles DRAGADOS S.A. y HANSA URBANA S.A., conjunta y solidariamente, presentaron en el Ayuntamiento una Alternativa Técnica de Programación de Actuación Urbanizadora del Sector R-6 del Suelo urbanizable residencial contenido en el Plan Parcial del sector y un Anteproyecto de Urbanización. La condición de urbanizador recayó en ambas mercantiles de forma conjunta y solidaria.

En cuanto a la retribución del urbanizador, se contemplaba la posibilidad de pago en suelo y la de pago en metálico.

La entidad demandante/apelada optó el pago en metálico.

De este modo, el agente urbanizador prestó la garantía contenida en la estipulación tercera del convenio, consistente en una fianza en forma de aval a favor del Ayuntamiento por un importe equivalente al 10% del coste de las obras de urbanización previstas en el Anteproyecto de Urbanización (artículo 110.3 d) TRLOTAU). El aval constituido por el urbanizador ascendió a la cifra de 995.579,97, € IVA incluido. También se estipulaba que el urbanizador constituiría las oportunas garantías a favor de los propietarios en los términos establecidos en el artículo 118.4 del TRLOTAU antes de la aprobación del Proyecto de Reparcelación, para el caso de pago en terrenos edificables. Asimismo, se contemplaba que la ejecución de los sistemas generales asumida por el urbanizador sería garantizada mediante aval específico por el importe total del presupuesto de su Anteproyecto de Urbanización específico, que ascendía a la cantidad de 2.189.547,50 €.

En la estipulación séptima se contenía todo lo relativo a la retribución del urbanizador y las relaciones con los propietarios. Para el supuesto de pago en metálico, se contemplaba la entrega al urbanizador de la cantidad equivalente a la participación proporcional en los gastos de urbanización, según la cuota asignada en el Proyecto de Reparcelación a cada titular de derechos incluido en la unidad de ejecución.

En esta estipulación séptima, se reproducían las bases que debían regir las relaciones entre urbanizador y propietarios y en el apartado cuarto se decía lo siguiente:

"El urbanizador, para recibir de los propietarios sus retribuciones, ha de ir asegurando, ante la Administración actuante, su obligación específica de convertir en solar las parcelas de quienes deban retribuirle, mediante garantías que: d) Serán canceladas, previa resolución de la Administración actuante, a medida que se realicen, en plazo, cada una de las obras que sean objeto de la correspondiente obligación garantizada. Procede la cancelación parcial según el precio de la obra realizada conforme al presupuesto de cargas aprobado administrativamente".

La mercantil demandante/apelada dirigió una solicitud de devolución de avales, habiendo acreditado el agente urbanizador que había satisfecho la totalidad de las cuotas de urbanización que le correspondía abonar en el Sector contemplado.

La Administración apelante entendió que procedía la devolución, si bien, se tenían que prestar nuevas garantías por los importes referidos.

Así las cosas, el Convenio urbanístico establece una distinción entre las garantías que tiene que prestar el urbanizador y las que corresponden a los propietarios que han optado por pagar en metálico al urbanizador. La naturaleza de ambas garantías es distinta, ya que la que presta el urbanizador no tiene otra finalidad que asegurar el cumplimiento del deber de urbanizar, siendo una garantía global que repercute sobre la totalidad de la actuación. El urbanizador tiene derecho a que le sea devuelta la garantía prestada cuando las obras han sido ejecutadas y recibidas por la Administración y, en su caso, cuando ha transcurrido el plazo de garantía. El Tribunal Supremo, en su sentencia nº 902/2021, de 23 de junio (recurso 7928/2019), dice en su fundamento de derecho sexto;

"(...) el derecho a exigir la devolución de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento del deber de urbanización, sólo nace tras la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización, o, en su defecto, transcurrido el plazo en que debiera haberse producido la misma desde su solicitud, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación".

Distinta de esta garantía, es la que recae sobre los propietarios que han optado por pagar en metálico al urbanizador. El propietario viene obligado a asegurar el pago de las cuotas de urbanización. De este modo, al propietario no le corresponde garantizar la ejecución de las obras de urbanización sino el pago de su cuota o cuotas.

La Administración apelante señala que la sentencia recurrida distingue entre la afección real de las fincas urbanizadas y las garantías prestadas, y que las garantías no responden al aseguramiento del exceso del coste de las obras de ejecución de urbanización y ejecución de sistemas generales y sistemas locales, al quedar específicamente garantizadas mediante la afección real de las fincas a urbanizar. La apelante refiere que la sentencia de instancia no indica la norma legal que permite distinguir entre afección real y garantías prestadas y que no es posible la devolución de los avales, aunque se hayan producido recepciones parciales de las obras de urbanización al ser ello posible sólo cuando se autoriza expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares. La apelante concluye que sólo podrá procederse a la devolución de la garantía, una vez recepcionadas todas las obras de urbanización y transcurrido su plazo de garantía sin incidencias.

La propia apelante aporta una copia del Convenio urbanístico, en cuya estipulación séptima, como ya hemos indicado, se alude a la retribución del urbanizador y a las relaciones con los propietarios. Las garantías que presta el urbanizador pueden ser canceladas de manera parcial a medida que se realicen, en plazo, cada una de las obras que sean el objeto de la correspondiente obligación garantizada. De ahí que sea posible lo que pretende la apelada, ya que la garantía que presta el propietario es para hacer frente al pago de las cuotas de urbanización. Admitir la tesis que defiende la Administración, implicaría que el propietario asumiría el pago de cuotas en una proporción mayor a la cuota asignada en el Proyecto de Reparcelación. Por ello, la exigencia de que sólo cabe la devolución cuando las obras han finalizado y se han recepcionado, sólo se proyecta sobre el urbanizador, no sobre los propietarios que habiendo optado por retribuir al urbanizador en metálico han satisfecho la totalidad de sus cuotas de urbanización.

Por este motivo, es necesario diferenciar, como hace la sentencia de instancia, entre la garantía específica que presta el propietario para retribuir en metálico al urbanizador y la oportuna afección real que, en su caso, garantizará el pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto.

CUARTO.- Las fincas de resultado quedan afectas al pago del saldo de la liquidación definitiva.

La Administración apelante, como ya ha sido señalado, considera que la sentencia de instancia no cita la norma legal que permite diferenciar entre las garantías prestadas por los propietarios para retribuir en metálico al urbanizador y las afecciones reales de las fincas de resultado al pago del saldo de la cuenta de liquidación definitiva. A pesar de ello, invoca lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Este artículo se refiere a la caducidad y cancelación de la afección contemplada en el artículo 19 del mismo Real Decreto, señalando que la afección real caduca a los siete años de su fecha y estableciendo una serie de supuestos en los que es posible la cancelación de la afección antes de la fecha de caducidad.

Sin embargo, la Administración apelante pierde de vista el contenido del propio artículo 19, que dice lo siguiente:

"Quedarán afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constasen inscritos en el Registro con anterioridad a la aprobación del Proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a que

se refiere el artículo 73 de la Ley General Tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que constasen anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección. Dicha afección se inscribirá en el Registro de acuerdo con las siguientes reglas:

1. En la inscripción de cada finca de resultado sujeta a la afección se hará constar lo siguiente:

a) Que la finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto.

b) El importe que le corresponda en el saldo de la cuenta provisional de la reparcelación y la cuota que se le atribuya en el pago de la liquidación definitiva por los gastos de urbanización y los demás del proyecto, sin perjuicio de las compensaciones procedentes, por razón de las indemnizaciones que pudieren tener lugar".

Este artículo, reconoce la afección al cumplimiento de la obligación de urbanizar de todos los titulares de dominio o de otros derechos reales sobre las fincas de resultado, siendo necesario que la inscripción de cada finca de resultado quede sujeta a tal afección. A este respecto, se hará constar que la propia finca queda afecta al pago del saldo de la liquidación definitiva de la cuenta del proyecto y el importe que le corresponda en el saldo de la cuenta provisional de la reparcelación y la cuota atribuida en el pago de la liquidación definitiva por gastos de urbanización.

Así las cosas, sí existe una norma que permite diferenciar entre la afección real de la finca de resultado al pago de la cuota atribuida en el pago de la liquidación definitiva por gastos de urbanización, y el importe que tiene que abonar cada propietario para hacer frente a los gastos de urbanización según la cuota asignada en el Proyecto de Reparcelación.

El hecho de que el tiempo transcurrido pueda determinar la caducidad/cancelación de la afección, no impide que se pueda distinguir, como hace la sentencia de instancia, entre la garantía específica a la que ha hecho frente el demandante/apelado y la oportuna afección real. En todo caso, la cancelación de la nota marginal no implica la extinción de la obligación urbanística, que sigue vinculando a los propietarios en tanto no se aprueba la liquidación definitiva. Dicho de otro modo, el artículo 20 del Real Decreto 1093/1997, en el que la Administración apelante sustenta su argumentación para que prospere su recurso de apelación, no implica que se extinga la obligación urbanística que recae sobre los propietarios hasta que no se aprueba la liquidación definitiva.

Por todo lo expuesto, desestimamos el recurso de apelación.

QUINTO.- Costas.

Con arreglo al art. 139.2 de la LJCA, no procede condena en costas al concurrir circunstancias que justifiquen su no imposición. La demandante no se ha opuesto al recurso de apelación, y la cuestión a resolver es compleja al precisar un análisis de las consecuencias de la cancelación de la inscripción contenida en el artículo 20 del RD 1093/1997.

Vistos los preceptos legales citados y demás normas de general aplicación,

FALLAMOS

1.- DESESTIMAMOS el RECURSO DE APELACIÓN número 373/2022, interpuesto contra la sentencia nº 233/2022, dictado por JCA nº 1 de Guadalajara.

2.- SIN costas.

RÉGIMEN DE RECURSOS: La presente sentencia no es firme y contra la misma cabe recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo o, en su caso, ante esta Sala, que deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de 30 días, desde el siguiente al de su notificación, y en la forma que previene el vigente art. 89 de la LJCA. La preparación deberá seguir las indicaciones del acuerdo de 19-5-2016 del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el acuerdo de 20-4-2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo (BOE núm. 162, de 6-7-2016), sobre la extensión máxima y otras consideraciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala III del Tribunal Supremo.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvanse los autos con el expediente administrativo al Juzgado de procedencia.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACIÓN.-Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente que ha sido para la resolución del presente rollo de apelación, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Letrada de la Administración de Justicia de la misma, certifica.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ