

CERTIFICADO

27 MAYO 2019

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda C/ General Castaños, 1, Planta 1 - 28004

33010280



AYUNTAMIENTO DE RIVAS VACIAMADRID
Libro de Registro de Entrada



Recurso de Apelación 247/2018

Recurso de apelación 247/2018

SENTENCIA NUMERO 360

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Ilustrísimos señores:

Presidente.

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Ramón Chulvi Montaner

En la Villa de Madrid, a catorce de mayo de dos mil diecinueve.

Vistos por la Sala, constituida por los señores del margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del recurso de apelación número 247/2018, interpuesto por

, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Cristina Herguedas

Pastor, contra la Sentencia de 20 de diciembre de 2.017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 32 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 122/2017.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 20 de diciembre de 2.017 se dictó Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid en el procedimiento ordinario nº 122/2017, por la que se desestimaba el recurso interpuesto por _____ contra el Decreto de 10 de febrero de 2017 de la Concejalía Delegada de Ciudad Sostenible y Territorio del Ayuntamiento de Rivas Vacía Madrid, que desestima el recurso de reposición formulado contra el Decreto 6062/16.

SEGUNDO.- Para la votación y fallo se señaló el día 10 de mayo de 2019, 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. 80.3 y 85 de la Ley Jurisdiccional 29/98.

CUARTO.- Por Acuerdo de 26 de abril de 2019 del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se realizó el llamamiento del Magistrado Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Canabal Conejos en sustitución voluntaria del Magistrado Ilmo. Sr. D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez.

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
contra la Sentencia de 20 de diciembre de 2.017, dictada por el Juzgado de
lo Contencioso Administrativo núm. 32 de Madrid en el procedimiento ordinario nº
122/2017, por la que se desestimaba su recurso interpuesto contra el Decreto de 10 de
febrero de 2017 de la Concejalía Delegada de Ciudad Sostenible y Territorio del
Ayuntamiento de Rivas Vacía Madrid, que desestimaba el recurso de reposición formulado
contra el Decreto 6062/16 que declara no susceptibles de legalización las obras realizadas
en la , consistentes en ampliación de una vivienda
careciendo de la preceptiva licencia municipal de obras, por ejecutarse en suelo no
urbanizable de protección de vías pecuarias, ordenando su demolición.

Dicha Sentencia desestima el recurso señalando que “Tal como se indica en la
resolución administrativa, existe una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que
mantiene que las obras que resulten manifiestamente ilegalizables no precisan de orden de
legalización alguna, ya que la propia naturaleza de lugar catalogado como zona verde y
espacio libre impide el levantamiento de habitáculos, y en todo caso, la restauración de la
legalidad urbanística es imprescriptible.

Hará que recordar que el art. 195.1 de la Ley 9/2001, de la Comunidad de Madrid,
viene a condicionar el ejercicio por la Administración de la potestad de restablecimiento de
la legalidad urbanística a que no hubieran transcurrido más de cuatro años desde la total
terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las
condiciones señaladas en ellas. Sin embargo, el art. 200.1 de la misma Ley excluye este
plazo de caducidad cuando se trate de zona verde o espacio libre, por lo que las

infracciones cometidas en esta clase de suelo son imprescriptibles y no les es de aplicación el plazo de cuatro años referente a los restantes suelos.

Teniendo en cuenta que el Plan General de Ordenación Urbana de Rivas Vaciamadrid de 22 de abril de 2004 califica las vías pecuarias como “espacios libres”, resulta de aplicación esta imprescriptibilidad de que se hace mención en el párrafo anterior. Y siendo éstas las únicas alegaciones que se recogen en el recurso presentado, debe ser desestimado el recurso, al considerar que la resolución administrativa que se impugna se atiene a Derecho”.

SEGUNDO.- La representación de formula recurso de apelación frente a la meritada Sentencia señalando que su vivienda no es una chabola, cuenta con todos los servicios legales, junto con calzada y alumbrado público y demás servicios. Indica que no se acreditó que la Cañada Real Galiana sea suelo no urbanizable al tratarse de un suelo con múltiples edificaciones lo que determina que tenga apariencia de vía urbana. Alega la aplicación del principio de confianza legítima que se traducen la irrevocabilidad de las situaciones subjetivas consentidas y admitidas.

También alega la infracción del artículo 151 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) al no existir orden de legalización máxime cuando no se acreditó que la vivienda se encuentre sobre vía pecuaria ni que ésta exista.

El Ayuntamiento no presentó escrito de oposición al recurso de apelación

TERCERO.- Para resolver el recurso debemos precisar que la resolución recurrida acuerda la demolición de la edificación en un expediente de restauración de la legalidad urbanística y al amparo del art. 194.2 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, por haberse ejecutado las obras sin licencia municipal y no ser legalizables. Así se

desprende de la resolución (folio 9 del expediente administrativo), por la invocación de los artículos 168, 170 y 194 de la Ley 9/2001.

La obra consiste “obra sobre tejado y levantamiento de paredes en suelo no urbanizable de protección de vías pecuarias”.

Para resolver las alegaciones de la apelante hemos de resolver en primer lugar si la construcción de autos está o no ubicada en la Cañada Real Galiana; es decir en una vía pecuaria. Solo obra en las actuaciones el acta denuncia de constancia levantada el 22 de julio de 2016 en relación con la ejecución de las citadas obras. Recoge la Sentencia el contenido de dicho acta expresando que en la misma se indica lo siguiente: “en fecha 22 de julio de 2016 fue levantada acta denuncia de constancia de hechos sobre la realización de obra en vivienda sin autorización, consistente en tejar toda la casa con levantamiento de paredes, elaborándose al efecto la incidencia 6764/2016, en la que se hace constar que existen varias viviendas unifamiliares ya construidas hechas desde hace bastante tiempo y con familias viviendo en ellas; en la primera vivienda de la parcela, situada justo a la izquierda de la entrada se encuentra en obras, al parecer de ampliación de la misma, sin que el autor de estas obras presente autorización de obra oportuna”.

En dicha Acta se indica que se personaron los agentes en la Cañada Real Galiana nº [redacted]. Este es un hecho que se confirma por la propia apelante en su recurso de reposición, folio 14, dónde expresamente señala, en el hecho segundo, “resido junto con mi marido y mis hijos menores en el número [redacted] y de hecho así consta en el padrón”.

Dicho lo anterior, por lo que se refiere a la ausencia de orden de legalización, conviene recordar que existe una consolidada Jurisprudencia del TS seguida por ésta Sección 2ª TSJM que mantiene que las obras que resulten ser manifiestamente ilegalizables no precisan de orden de legalización alguna, por razones de economía procedimental. Por consiguiente, la Administración demandada podrá conceder o no trámite de legalización en función de que dichas construcciones sean o no manifiestamente ilegalizables; y cuando ésta imposibilidad de legalización sea patente, como en el presente caso, al tratarse de una vía pecuaria, basta con la audiencia previa; de la que, con carácter excepcionalísimo, se puede prescindir en casos de urgencia o peligro para la vida, la salud o la integridad física de las personas.

Por otro lado, respecto de la prescripción del ejercicio de la acción de restauración de la legalidad, por unidad de doctrina, se debe traer a colación lo ya manifestado por esta Sección en relación con otras construcciones levantadas en misma Cañada Real sobre las que, también, se ha dictado orden demolición. Así, por todas, en la Sentencia de 22 de abril de 2015 (recurso de apelación 1184/2013) manifestamos: *"Respecto de la cuestión este Tribunal ha afirmado que el Ayuntamiento de Madrid puede y debe ejercer las acciones de restauración de la legalidad urbanística, que conforme a la citada la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, le corresponden pero conforme a los mandatos y limitaciones de la ley y sostener la imprescriptibilidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística supone desconocer los conceptos "espacio libre de parcela" y "zona verde", que son propios del suelo urbano y no del suelo o urbanizable de especial protección. En la Comunidad Autónoma de Madrid incluso en suelo no urbanizable de especial protección las acciones de restauración de la legalidad urbanística esta sometida al plazo de 4 años. En otras comunidades autónomas como en Valencia o Andalucía su legislación territorial a extendido la imprescriptibilidad a las construcciones realizadas en*

suelos urbanizable de especial protección pero esto no ha ocurrido en Madrid. Esta doctrina esta expresa con claridad entre otras en la sentencia dictada por esta Sala de lo Contencioso Administrativo de 22 de septiembre de 2011 dictada en el Rollo de Apelación número 533 de 2010, en la que hemos señalado que la primera cuestión a dilucidar es pues, si la Cañada Real ha de ser o no considerada como "zona verde o espacio libre". Como dijimos ya en Sentencia de fecha 17 de Enero de 2008, y posteriores, reiterando la Jurisprudencia constante del T.S. en la materia, la consideración legal de espacio libre no la tiene cualquier superficie no edificable, sino únicamente aquellos terrenos que el Planeamiento califica así, incluyéndolos en el sistema de espacios libres propio del ámbito territorial ordenado. Por tanto, si bien las vías pecuarias son de dominio público, no forman parte del sistema general de zonas verdes y espacios libres en el PGOU, y por tanto, están sometidas al plazo común de caducidad de 4 años al que ya nos hemos referido. Desde el año 2008 el Tribunal ha venido reiterando en relación a las construcciones realizadas en la Cañada Real que la acción de restauración de la legalidad urbanística, esta sometida al plazo de prescripción de 4 años, pues como ya indicó la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2002 cuando indica que La inconstitucionalidad del artículo 255.1 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo de 26 junio 1992 existe, sin duda, cualquiera que sea la causa por la que haya sido ésta apreciada por el Tribunal Constitucional y determina que la norma inconstitucional no pueda ser aplicada para resolver la cuestión controvertida. Como "ius superveniens" debe entrar en juego, a tal efecto, en las circunstancias concretas de este caso, el artículo 188 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 cuyo régimen sólo afecta a los actos de edificación y uso del suelo en terrenos calificados como zonas verdes y espacios libres por el planeamiento. No cabe asimilar a zonas verdes y espacios libres el suelo no urbanizable aunque concurra en él la calificación de protegido de protección de espacios naturales

(artículo 12.2.4 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) que es la única que se desprende de los autos, por lo que la sentencia debe ser casada. Ello se debe a que el artículo 255 de la texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo de 26 junio 1992 indicaba que los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el artículo 242 que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en el artículo 248 mientras estuvieren en curso de ejecución, y al régimen previsto en el artículo 249 cuando se hubieren consumado sin que tenga aplicación la limitación de plazo que establece dicho artículo", introduciéndose el concepto suelo no urbanizable protegido respecto de lo dispuesto en el artículo 188.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril que establecía que los actos de edificación o uso del suelo relacionados en el art. 178 que se realicen sin licencia u orden de ejecución sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes o espacios libres quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en el artículo 184 mientras estuvieren en curso de ejecución; y al régimen previsto en el artículo 185 cuando se hubieren consumado, sin que tenga aplicación la limitación de plazo que establece dicho artículo.

TERCERO.- Por tanto para que opere la imprescriptibilidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística a que se refiere el artículo 200.1 de la Ley Territorial de Madrid 9/2001 de 17 julio 2001 del suelo de Madrid, es preciso el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 12 de Junio de 1997 hubiera integrado la Cañada Real en el sistema general de espacios libres, dado que el concepto de zona verde está vinculado al suelo clasificado como urbano, y el Plan de Madrid no incorpora la Cañada Real a ningún sistema de espacios libres por lo que opera la caducidad para la acción de restauración de la

legalidad urbanística que es la que ejerce el Ayuntamiento de Madrid ya que la acción de recuperación del dominio público no puede ejercerla el Ayuntamiento de Madrid pues no es el Titular de la Cañada Real DIRECCION001 , al corresponderle dicha titularidad Comunidad de Madrid.

CUARTO.- Respecto de la caducidad de la acción de restauración de la legalidad urbanística, como señalamos en nuestra Sentencia de 26 de octubre de 2007 dictada en el Procedimiento Ordinario número 24/2.004 el Tribunal Supremo en constante Jurisprudencia, de la que es ejemplo la Sentencia de la sala Tercera de 7 de Noviembre de 1.988 o la de 5 de Junio de 1.991, manifiesta que cuando estamos ante un procedimiento cauce de la reacción municipal frente a una obra realizada sin licencia u orden de ejecución en ejercicio de las potestades atribuidas por el artículo 185 de la Ley del Suelo , y no ante el procedimiento sancionador de la infracción urbanística, distinción procedimental, perfectamente deducible de los artículo 225 y 51, respectivamente, de la misma Ley y del reglamento de disciplina urbanística, razón por la que resulta inadecuado hablar de prescripción y sí correcto de caducidad de la acción administrativa o de presupuesto habilitante de la reacción, por supeditarse ésta a que desde la total terminación de las obras no haya transcurrido un año o cuatro, según resulte aplicable dicho artículo 185 en su redacción originaria o tras su modificación por el artículo 9 del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre. Esta idea viene reiterada por la sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de Enero de 1.992, cuando señala que en estos casos nos hallamos en presencia de un procedimiento cauce de la reacción municipal frente a una obra realizada con licencia, pero sin ajustarse a los términos o condicionamiento de la misma sino extralimitándolos, o sin licencia; es decir, estamos en el ámbito del artículo 185 Ley del suelo y no en el procedimiento sancionador de su artículo 230, por lo que es más propio hablar de caducidad de la acción administrativa que de prescripción. En igual sentido se manifiestan las sentencias de 2 de octubre de 1.990,

17 de Octubre de 1991, 24 de abril de 1992, 22 de Noviembre de 1994 y 14 de Marzo de 1995.

QUINTO.- Ahora bien como también señala la citada Sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de Junio de 1.991 resulta de todo punto necesario que el mismo y no la Administración tenga que acreditarlos, demostrando que la total terminación de las obras tuvo lugar antes de cuatro años de la reacción del Ayuntamiento, independientemente de que prueba que las obras se patentizasen antes de tales tiempos ya que en este aspecto no rigen los artículos 230 y 92 invocados, sino el 185 que hemos examinado, desarrollado en los artículos. 31 y 32 del reglamento de Disciplina Urbanística. Y como señalan las Sentencias del tribunal Supremo de 8 de Junio de 1.996, 26 de septiembre de 1988, 19 de febrero de 1990 y 14 de mayo de 1990, el plazo de cuatro años del artículo 9 del Real Decreto Ley 16/1.981 de 16 octubre empieza a contarse desde la total terminación de las obras, y sin necesidad de acudir a las reglas generales de la carga de la prueba, elaboradas por inducción sobre la base de lo dispuesto en el artículo 1.214 Código Civil (hoy artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) será de destacar que la carga de la prueba en el supuesto litigioso la soporta no la Administración sino el administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de unas obras y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del "dies a quo" y el principio de la buena fe, plenamente operante en el campo procesal, artículo 11,1 Ley Orgánica del Poder Judicial , impide que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad, sin que aquí pueda hablarse en absoluto de la presunción de inocencia aplicable en el ámbito del derecho sancionador administrativo, al no tratarse la actividad enjuiciada de una medida sancionadora sino de restauración de la legalidad urbanística alterada , sentencia esta que reitera la doctrina establecida en la Sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de Diciembre de 1.991 , declarando

expresamente que en estos supuestos la carga de la prueba de la prescripción no la soporta la Administración sino el administrado que voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad y que por tanto ha creado la dificultad para el conocimiento del "dies a quo" en el plazo que se examina, por ello el principio de la buena fe, plenamente operante en el campo procesal impide, que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad.

SEXTO.- Respecto del computo del plazo la Sentencia de este Tribunal de 16 de Marzo de 2006 dictada en el Rollo de Apelación nº 181 de 2.005 dimanante del Procedimiento Ordinario número 120 de 2.006, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9 de los de Madrid, ha señalado que se plantea pues cual es el día inicial del computo del plazo de cuatro años de caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. Ha de partirse de la base de que artículo 195 de la Ley Territorial 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid que regula los actos de edificación o uso del suelo ya finalizados, sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas establece que siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Ayuntamiento iniciará el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística. El plazo se cuenta pues desde la total terminación de las obras.

SÉPTIMO.- Respecto del inicio del cómputo la reciente sentencia de la a sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha modificado en su reciente sentencia dictada el pasado día 23 de noviembre de 2013 dictada en el recurso de apelación 583 de 2012 interpuesto contra la Sentencia dictada el 22 de diciembre de 2011 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de los de Madrid, en el Procedimiento Ordinario núm. 100/2010, ha modificado los criterios respecto

del cómputo del plazo de cuatro años de los que dispone la administración para el ejercicio de la potestad urbanística, en concreto en los supuestos en los que las obras no eran visibles desde la vía pública. En la misma se indica que el artículo 195.1 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, viene a condicionar el ejercicio por la Administración de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística a que "no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas". La naturaleza de dicho plazo viene siendo calificado de caducidad y no de prescripción (entre otras muchas, Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1985 y 2 de noviembre de 1994), por lo que dicho plazo no admite interrupción alguna salvo fuerza mayor. Según doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 14 de mayo de 1990) la carga de la prueba del transcurso del expresado plazo no lo soporta la Administración, sino quien voluntariamente se ha colocado en una situación de clandestinidad en la realización de las obras y que, por tanto, ha creado la dificultad de conocimiento del "dies a quo" que en el plazo se examina, y que, por ello, el principio de buena fe impide que el que se ha aprovechado de la clandestinidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias derivadas de esa ilegalidad. En definitiva, el principio de buena fe, plenamente operante en el campo procesal (artículo 11.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), impide que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad.

OCTAVO.- A efectos del cómputo del expresado plazo de cuatro años debe, necesariamente, partirse de la base del artículo 195.1 de la Ley 9/2001, ya citado, que condiciona el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, como ya hemos indicado, a que no haya "transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones

señaladas en ellas". Por tanto, el plazo comenzará a computarse desde "la total terminación de las obras". Aclarando el artículo 196 de la citada Ley 9/2001 que a los efectos de dicha Ley "se presume que unas obras realizadas sin título habilitante están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior". La Sección había venido entendiendo, que el citado plazo de caducidad cuando las obras, dispuestas para servir el fin o el uso previsto, se demuestran mediante la aparición de signos externos que posibilitasen a la Administración conocer los hechos constitutivos de la infracción. A dicha conclusión se llegaba relacionando el ya citado artículo 196 con el artículo 237.1, ambos de la Ley 9/2001, al señalar este último que "El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a correr desde el día en que la infracción se haya cometido o, en su caso, desde aquel en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. A este último efecto, se entenderá posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción". Dicha relación se explicaba partiendo de la premisa de que no sería lógico considerar que el "dies a quo" del citado plazo de cuatro años pudiera ser distinto para el ejercicio de la potestad sancionadora y el de restauración de la legalidad, y ello en atención a que el artículo 202 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, al establecer las consecuencias legales de las infracciones urbanísticas, se refiere a la adopción tanto de medidas tendentes al restablecimiento de la legalidad urbanística como a la exigencia de responsabilidad sancionadora. De esta forma, se concluía que si las obras ejecutadas son visibles desde la vía pública, aun cuando no conste el momento en que la Administración conoció la efectiva terminación de las mismas, el plazo comenzaría desde la total terminación de las mismas pues existían signos externos de la comisión de la infracción urbanística. Por el contrario, cuando las obras no son visibles desde la vía pública, como podría ser el supuesto de las

ejecutadas en el interior de un edificio, en un garaje o en un sótano, no puede su autor invocar con éxito una fecha concreta de terminación de las mismas a efectos de inicio del cómputo del plazo de caducidad, dada la inexistencia de signos externos visibles.

NOVENO.- Sin embargo, se indica en dicha sentencia que se ha procedido a efectuar un nuevo examen de la cuestión relativa a la determinación del "dies a quo" para el cómputo del plazo de caducidad para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, llegando a la conclusión de que el mismo debe comenzar de acuerdo a la presunción contenida en el ya citado artículo 196. Así el plazo de caducidad comienza desde el momento, que incumbe acreditar al interesado, en el que las obras están dispuestas para servir al fin o al uso previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior y sin que se precise la aparición de signos externos que revelen su ejecución, lo que supone un cambio en la doctrina que venía aplicando esta Sección y que se sustenta en las consideraciones que a continuación se exponen.

DÉCIMO- Las razones que se ofrecen son las siguientes: En primer lugar, de la propia literalidad del artículo 195.1 de la mencionada Ley 9/2001 ("Siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas...") se desprende que el cómputo del plazo de caducidad se inicia desde el instante en que las obras fueron totalmente ejecutadas, entendiéndose ("se presume") que están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior (artículo 196). Ni el artículo 195.1, ni el artículo 196, condicionan o hacen depender el inicio del cómputo del plazo que nos ocupa de la previa existencia de evidencias o signos externos de las obras, que posibilitasen su conocimiento por parte de la Administración. Sabido es que ante un texto legal que, por su claridad o univocidad y sencillez, no plantea discordancia entre las palabras y su significado final el intérprete o el juez debe abstenerse de realizar más indagaciones ("in claris non fit

interpretatio"); y por tanto, a la hora de determinar el alcance y significado de los términos "terminación de las obras" no debemos acudir al contenido del artículo 237.1 de la Ley 9/2001, máxime cuando el artículo 196 de la Ley 9/2001 se ocupa de precisar y definir cuando, a los efectos de la propia Ley (por tanto, también, a los efectos del artículo 195.1), debemos entender concluidas las obras ejecutadas "sin título habilitante". En segundo lugar, porque la vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico provoca, normalmente, dos tipos de consecuencias jurídicas de distinta naturaleza y tratamiento: expediente de restauración de la legalidad urbanística y expediente sancionador, que si bien son compatibles, ambos difieren en su naturaleza y significado jurídico, dualidad que provoca, precisamente, una diversidad en el régimen jurídico aplicable a cada una de los expresados procedimientos.

UNDÉCIMO.- A este esquema y dualidad conceptual responde la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, observamos que el esquema conceptual expuesto se mantiene y así, bajo el Título V "Disciplina Urbanística" nos encontramos con el Capítulo II, titulado "Protección de la legalidad urbanística", comprensivo de los artículos 193 a 200, en el que contempla y regula la adopción de medidas para la restauración del ordenamiento jurídico infringido y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, que puede llegar, a conducir, en su caso, a la demolición de lo construido; mientras que el Capítulo III, titulado "Infracciones urbanísticas y su sanción", comprensivo de los artículos 201 a 237, se regula la imposición de sanciones cuando la concreta actuación, además de ilegal, se halla tipificada como falta administrativa. Este mecanismo de reacción dual del ordenamiento jurídico ante una infracción de la norma urbanística ni impone ni exige un régimen jurídico unitario. Por el contrario, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia han venido poniendo de relieve las acusadas diferencias jurídicas entre un expediente de restauración de la legalidad urbanística, de naturaleza no sancionadora, y el puramente sancionador, informados cada uno de ellos por particulares y específicos

principios generales del Derecho. Y así, mientras el plazo de reacción de restauración de la legalidad urbanística se reputa de "caducidad", por el contrario, el del ejercicio de la potestad sancionadora se concibe de "prescripción". Al primero de dichos plazos se refieren los artículos 195.1 y 196, y al segundo el artículo 237.1 (expresamente titulado "Inicio del cómputo de la prescripción de infracciones y sanciones"), todos ellos de la Ley 9/2001. Por tanto, el sistema dual referido no exige ni impone que el contenido, claro, del artículo 196 deba ser interpretado o complementado con lo dispuesto en el artículo 237.1. Por último, la no condicionalidad del inicio del cómputo del plazo para el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística a la aparición de signos externos de la ejecución de las obras, que como hemos visto no es requerido por el texto legal autonómico, es la interpretación, a la vista de los concretos textos legales aplicables. El Preámbulo de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que en dicha reforma se introducen dos principios de actuación de las Administraciones Públicas "derivados del principio de seguridad jurídica", principios que luego se plasman en el artículo 3.1 .II: "Igualmente, (las Administraciones Públicas) deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima". La exigencia de la aparición de signos externos en la ejecución de obras no amparadas por título habilitante alguno realizadas, por el ejemplo, en el interior de los edificios, generalmente de escasa entidad, para el inicio del cómputo del plazo de caducidad de reacción, colocaría a las mismas en una situación de indefinición jurídica hasta el instante o momento (si es que se llega a producir) en el que la Administración, por cualquier medio (denuncia de un vecino, inspección urbanística realizada a fines distintos del mero control de la ejecución de obras,...), tenga conocimiento de la realización de tales obras. De esta forma, pese al plazo de cuatro años de caducidad previsto por el legislador para la reacción frente a las obras realizadas sin título

habilitante, en la práctica, en las obras realizadas en el interior de los edificios, sin embargo, se estaría aplicando un régimen jurídico de cuasi-imprescriptibilidad, muy cercano al previsto expresamente por el legislador en el artículo 200.1 de la Ley 9/2001 para los "Actos de edificación y uso del suelo en zonas verdes y espacios libres", y ello pese a la muy distinta gravedad e intensidad (vulneración del ordenamiento jurídico) que comportan unas obras en el interior de un edificio (acorde con el uso contemplado por el planeamiento) respecto de las obras realizadas "en terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zona verde o espacio libre", a los que se refiere el precepto últimamente citado como imprescriptibles. Por tanto, de cuanto antecede, se desprende un cambio en la doctrina que ha venido siendo aplicada por esta Sección, en cuanto al inicio del cómputo del plazo de caducidad del ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las obras realizadas sin título habilitante, no visibles desde la vía pública, entendiendo que el "dies a quo" debe establecerse en el instante, que incumbe acreditar al interesado, en el que las obras están dispuestas para servir al fin o al uso previsto, sin necesidad de ninguna actuación material posterior y sin que se precise la aparición de signos externos que revelen su ejecución.

Tal y como se desprende del acta estamos ante una ampliación de vivienda ubicada en suelo no urbanizable de protección de vías pecuarias, actuación realizándose sin licencia por lo que no podemos entender que con la orden impugnada se quebrara el principio de confianza legítima respecto del cual ha de ser entendido y aplicarse en sus justos términos, cuando la misma se hace derivar de determinadas actuaciones administrativas, 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".

El mantenimiento de una actuación en contra de la ley no puede generar una confianza en el infractor ni puede, en todo caso, generar expectativas de derechos también contrarios a la Ley como la de ampliar una vivienda ilegal. En suma, el recurso de apelación se desestimarà.

CUARTO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa 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, aun desestimándose la

apelación no procede condenar en las costas de la apelación dado que ni se ha presentado escrito de oposición ni el Ayuntamiento se ha personado ante la Sala.

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 2ª) en el recurso de apelación formulado por _____ contra la Sentencia de 20 de diciembre de 2.017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 32 de Madrid en el procedimiento abreviado nº 122/2017, ha decidido:

Primero.- Desestimar dicho recurso de apelación.

Segundo.- Sin costas en esta instancia.

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 _____.

18 (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 (IBAN ES) y se consignará el número de cuenta-expediente 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. José Daniel Sanz Heredero

D. Francisco Javier Canabal Conejos

D. José Ramón Chulvi Montaner

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.