



Roj: **STS 2510/2018 - ECLI:ES:TS:2018:2510**

Id Cendoj: **28079130052018100285**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **26/06/2018**

Nº de Recurso: **846/2017**

Nº de Resolución: **1085/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JUAN CARLOS TRILLO ALONSO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 970/2016,**  
**ATS 4492/2017,**  
**STS 2510/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.085/2018**

Fecha de sentencia: 26/06/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 846/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/06/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: EAL

Nota:

R. CASACION núm.: 846/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1085/2018**

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente



D. Rafael Fernandez Valverde  
D. Octavio Juan Herrero Pina  
D. Juan Carlos Trillo Alonso  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Jose Juan Suay Rincon  
D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 26 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación seguido bajo el número 846/2017, que ha sido interpuesto por <<Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.>>, representada por la procuradora doña María Cristina de Campos Ginés y bajo la dirección letrada de doña Ana Fernández Marín, contra la sentencia de fecha 22 de diciembre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso número 159/2016, sobre ejecución subsidiaria de avales para el pago de justiprecio de finca expropiada, habiendo comparecido como parte recurrida el Excmo. Ayuntamiento de Cáceres, representado y defendido por doña María Eugenia Holgado Muñoz, letrada de dicha administración.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura se dictó sentencia de fecha 22 de diciembre de 2016, en el recurso número 159/2016, interpuesto por la representación procesal de <<Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.>> contra la sentencia dictada el 26 de mayo de 2016, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Cáceres en el recurso de apelación número 62/2015, interpuesto contra el acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cáceres de 25 de febrero de 2015, siendo la parte dispositiva de aquélla como sigue:

<<Que estimamos el recurso de apelación interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CÁCERES frente a la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de los de Cáceres de fecha 26 de mayo de 2016 y recaída en materia de urbanismo que revocamos y en su consecuencia confirmamos la Resolución del Exmo. Ayuntamiento de Cáceres de 25 de febrero de 2015 a la que se refieren las actuaciones. Ello con imposición en costas de acuerdo al fundamento quinto>>.

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de <<Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.>>, presentó escrito de preparación de recurso de casación en los términos previstos en el artículo 89 de la ley reguladora de esta jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015.

**TERCERO.-** Mediante auto de 16 de febrero de 2017 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

**CUARTO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo se dictó Auto el 16 de mayo de 2017, acordando:

<<1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la entidad la entidad Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. contra la sentencia de 22 de diciembre de 2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictada en el recurso de apelación número 159/2016.

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en: determinar si puede ordenarse una ejecución subsidiaria de obligaciones como el abono del justiprecio, con cargo a unos avales constituidos en garantía de la actuación de una entidad urbanística colaboradora (en el caso concreto, una Junta de compensación) que no está inscrita en el correspondiente Registro público.

3º) Identificar como norma jurídica que en principio será objeto de interpretación el artículo 26.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto>>.



**QUINTO.-** Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de <<Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.>>, con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, para finalizar instando en el suplico la estimación del recurso y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, dictándose otra <<[...] por la que se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados, casando y anulando la sentencia recurrida y confirmando la nº 58, de 26 de mayo de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Cáceres >>.

**SEXTO.-** Dado traslado para oposición a la parte recurrida, se presentó escrito por la letrada del Excmo. Ayuntamiento de Cáceres quien, con exteriorización de los argumentos que tuvo por convenientes, solicitó que se dicte sentencia <<[...] por la que se confirme la Sentencia de 22 de diciembre de 2016 , confirmando en todos sus términos>>.

**SÉPTIMO.-** Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 20 de junio del presente, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso de casación, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, el 22 de diciembre de 2016 , por la que, con estimación del recurso de apelación formulado por el Ayuntamiento de Cáceres (apelación tramitada con el número 159/2016), se revoca la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Cáceres, el 26 de mayo de 2016, en el recurso contencioso administrativo número 62/2015 , en la que se estima el interpuesto por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (en adelante BBVA), contra acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cáceres, de 25 de febrero de 2015, por la que se resuelve <<Ordenar a los Servicios Económicos Municipales para que con cargo a los avales constituidos por la Junta de Compensación, procedan en ejecución subsidiaria, conforme a lo dispuesto en artículos 96 y 98 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común LRJ-PAC , al pago en favor de Dña. Irene y Dña. Nieves de la cantidad fijada como justiprecio por el Jurado Autonómico de Valoraciones que asciende a la cantidad de 78.483,59 €>>.

Preparado el recurso de casación por BBVA, quien con fecha 27 de agosto había prestado aval a favor de la Junta de Compensación del SUP-2-1 del Plan General de Ordenación Urbana, afectado por el acuerdo de la Alcaldía, la sección primera de esta sala, por auto de 16 de mayo de 2017 , lo admitió a trámite, precisando que <<[...] la cuestión sobre la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en: determinar si puede ordenarse una ejecución subsidiaria de obligaciones como el abono del justiprecio, con cargo a unos avales constituidos en garantía de la actuación de una entidad urbanística colaboradora (en el caso concreto, una Junta de compensación) que no está inscrita en el correspondiente Registro público>>.

**SEGUNDO.-** Delimitado en el auto de admisión del recurso y en los términos expuestos nuestro ámbito de conocimiento, es obligado indicar en primer lugar que la mercantil aquí recurrente (BBVA) excede en su escrito de interposición de la delimitación expuesta cuando, además del argumentario relativo a la cuestión precisada en el auto de admisión del recurso, incide en otra no amparada por dicho auto, cual es que el aval por ella prestado no garantizaba el pago del justiprecio expropiatorio reconocido por el Jurado autonómico de valoraciones.

**TERCERO.-** La sentencia recurrida tiene por acreditado que la Junta de Compensación del SUP-2.1 del Plan General de Ordenación Urbana de Cáceres no fue inscrita en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de la Junta de Extremadura para, con base a ello, así como en el carácter constitutivo de la inscripción, afirmar que la Junta de Compensación nunca llegó a adquirir personalidad jurídica <<[...] sin perjuicio de que lo actuado con anterioridad sea eficaz por la vía de la mera asociación>>, entendiéndose no obstante que <<[...] es contrario a Derecho, a la buena fe y a los propios actos que por parte del Banco avalista se niegue legitimidad a quien se la ha reconocido, no meramente de manera formal, sino materialmente concediéndole un aval>>. En el sentido expuesto el fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida dice así:

<<Expuesto lo anterior, no debemos olvidar que el Magistrado de Instancia, sin entrar en los motivos referentes a la extensión del aval, estima el Recurso por entender que al no poseer la Junta de Compensación personalidad jurídica, no podía actuar en el tráfico jurídico público como tal, lo que supone en realidad, que el Banco no había estado avalando a nadie. Por tanto, en primer lugar debe examinarse esta cuestión, en relación con los argumentos que esgrime ahora el Ayuntamiento para rebatir la misma. Como se ha indicado, no es el momento de analizar si el plan ejecutado se regía por la anterior normativa o por la LESOTEX de 2001. Si el



Programa de ejecución era necesario o no, etc. En su caso son cuestiones a examinar en el correspondiente fundamento.

Como sabemos a los avales bancarios le es de aplicación esencial la normativa civil sobre fianzas. De lo que establece el Código Civil en los artículos 1822 y siguientes cabe decir que la fianza es una garantía para el cumplimiento de una obligación, en virtud de la cual, el que la presta se compromete a cumplir en caso de que no lo haga el deudor. Se parte en consecuencia, de la existencia de un deudor, bien sea persona física o jurídica. Entiende la Administración que la Junta de Compensación en cuestión debió ser inscrita y por tanto actuar en el tráfico jurídico como tal, para ello se aporta una Sentencia de esta Sala. No obstante consta acreditado y no es motivo de discrepancia, que dicha Junta, no fue inscrita tal como se desprende del documento tres y concordantes y pese a esa resolución, no ejercitó recurso alguno, por lo que el acto administrativo, adecuado o no a Derecho, resultó firme. Por aplicación de lo que disponen el art 26 y concordantes del RGU, nunca llegó a adquirir personalidad jurídica, ya que tal inscripción es de carácter constitutivo, sin perjuicio de que lo actuado con anterioridad, sea eficaz por la vía de la mera asociación. Se constata igualmente que el aval se otorga a consecuencia de una permuta, pues el inicial venía establecido a favor de Urvicasa, aunque sea a consecuencia de una permuta o por negocio directo, lo cierto y verdad es que se avaló a la Junta de Compensación en el sentido que consta en las actuaciones. A partir de aquí, la Sala entiende que lo cierto y verdad es que el Banco avala. Y avala a una entidad a la que le correspondía efectuar la ejecución del Plan y la Urbanización de la UA. Tanto es así, que el Ayuntamiento controla su legalidad y la tiene como parte integrante del proceso urbanizador. Por otra parte, sucede algo similar con otras Juntas. Las mismas recurrieron y obtuvieron una resolución favorable tal como se desprende de la documental. En virtud de la teoría de los actos propios y de la buena fe hay que entender que si el Banco avala a una Entidad, no es adecuado a Derecho entender y es actuar contra sus propios actos, que cuando tiene que responder, niegue la existencia de esa misma Entidad a la que ha avalado. Por otra parte ha de suponerse que durante ese tiempo estuvo el propio Banco percibiendo la correspondiente retribución del aval. Negar la existencia de alguien con quien se ha contratado y al que se reconoce en el tráfico jurídico, es actuar de manera contraria a Derecho y a la buena fe a la que se refiere el art 7 del Código Civil. Yendo más allá, de la propia Sentencia de este Tribunal de 24 de mayo de 2006, se deduce su Derecho a la inscripción con todo lo que de ello se deriva, pese a no haberlo instado. En definitiva, no sólo por la vía de los actos propios, sino también a través constataciones jurídicas, se reseña que la citada Junta de Compensación que es avalada y que recibe todas las autorizaciones y controles a los efectos urbanísticos, debe ser considerada como una entidad existente al menos por vía de asociación y por tanto es contrario a Derecho, a la buena fe y a los propios actos que por parte del Banco avalista se niegue legitimidad a quien se le ha reconocido, no meramente de manera formal, sino materialmente concediéndole un aval. Cuestión diferente será (y ahora no entramos en ello) las relaciones jurídicas a efectos de reclamaciones entre los interesados. No desconocemos el régimen de personalidad jurídica de una Junta de Compensación y así ya desde la Sentencia de 2 de marzo de 1979 se hace hincapié en ello. Sin embargo, la cuestión es diferente. El problema no es tanto a efectos de Derechos urbanísticos y en relación frente a terceros, como con respecto a la relación existente entre las partes. Si el ente al que se avaló, no cumple deberá hacerlo el avalista>>.

**CUARTO.-** Para dar respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión hemos de aceptar como punto de partida que las entidades urbanísticas colaboradoras, como lo son entre otras las Juntas de Compensación, requieren para su constitución, para adquirir la condición de persona jurídica, su inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras.

Así resulta del artículo 26 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que literalmente dice así:

<<1. Las Entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la Administración urbanística actuante.

2.- La personalidad jurídica de las Entidades urbanísticas colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente registro>>.

Pues bien, si las Juntas de Compensación son entidades urbanísticas colaboradoras por expresa determinación del artículo 24.2 de la norma reglamentaria citada, y requieren para adquirir personalidad jurídica, conforme al artículo 26, su inscripción en el Registro de Entidades Colaboradoras, en principio habrá que entender que aquellas Juntas de Compensación no inscritas en el Registro de mención carecen de personalidad jurídica y, por ello, no tienen capacidad para contratar en general y, en particular, para suscribir un contrato de aval.

Al igual que sucede con las sociedades anónimas y limitadas, que no adquieren su verdadera condición de sociedad hasta que la escritura pública constitutiva se inscribe en el Registro Mercantil ( artículo 11 de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada y artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades



Anónimas , aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989), la plena personalidad jurídica de las Juntas de Compensación no se adquiere hasta que el acuerdo aprobatorio de su constitución se inscriba en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (artículo 25 citado y artículo 27.2 de la disposición reglamentaria).

Ahora bien, el que las Juntas de Compensación requieran para adquirir personalidad jurídica la inscripción en el Registro de mención, no significa que por la circunstancia de la no inscripción en el Registro pueda negarse eficacia jurídica a un contrato de aval como el que nos ocupa.

Respecto a las sociedades anónimas y limitadas en formación o irregulares, expresamente se prevé ( artículo 11.3 de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada y artículos 15 y 16 de la Ley de Sociedades Anónimas ) que de los actos y contratos que en nombre de ellas se hubieran realizado con anterioridad a su inscripción en el Registro Mercantil deben responder solidariamente quienes hayan intervenido.

También respecto a las asociaciones su ley reguladora ( Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo) prevé que la inscripción en el Registro de Asociaciones es obligatoria a los solos efectos de publicidad (artículo 10.1) y se contempla la responsabilidad personal y solidaria de sus promotores por las obligaciones contraídas con terceros en los supuestos de falta de inscripción ( artículo 10.4 ).

Pues bien, aunque las entidades urbanísticas colaboradoras tienen carácter administrativo y dependen en este orden de la administración urbanística actuante, aunque no son sociedades civiles, ni mercantiles, ni tampoco asociaciones, y aunque, a diferencia de éstas, no existe en su regulación norma alguna que prevea la responsabilidad de los miembros de una entidad urbanística colaboradora no inscrita por lo actuado en nombre de ella, mal puede sostenerse por quien concede un aval que carece de toda eficacia jurídica por expedirse a favor de una Junta de Compensación no debidamente inscrita en el registro correspondiente.

La mínima diligencia exigible al avalista era comprobar que la avalada tenía capacidad para otorgar un contrato en garantía de un tercero y fácil tenía sin duda la comprobación en cuanto bastaba solicitar del Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras la certificación de la correspondiente inscripción.

Lo cierto es que, por falta de diligencia, o por ignorancia, o por simple confianza e interés, el avalista no tuvo inconveniente alguno en firmar un contrato de aval dirigido a garantizar a tercero o terceros ajenos al contrato que ahora, en el momento de ejecutar el aval, no puede ignorar, salvo la vulneración de la prohibición de *venire contra factum proprium* .

Cuando de manera expresa, sin ambigüedades, se define de modo inalterable una situación jurídica inequívoca, mal puede sostenerse que no nos encontramos ante lo que se denomina actos propios vinculantes que causan estado y que, en virtud del principio expresado, derivado en definitiva del de la buena fe, se deben respetar.

Recordemos, siguiendo una reiterada jurisprudencia civilística, que los actos propios son expresión inequívoca de consentimiento que actuando sobre un derecho o simplemente sobre un acto jurídico concretan lo que ha querido su autor, creando estado frente a tercero ( sentencias de 22 de enero y 7 de marzo de 1997 ).

Con lo hasta aquí expuesto justificamos nuestra respuesta a la cuestión planteada como de interés casacional en el auto de admisión del recurso de casación, respuesta que no es otra que la de afirmar que sí <<[...] puede ordenarse una ejecución subsidiaria de obligaciones como el abono del justiprecio, con cargo a unos avales constituidos en garantía de la actuación urbanística colaboradora (en el caso concreto, una Junta de Compensación) que no está inscrita en el correspondiente Registro público>>.

**QUINTO.-** La aplicación de la precedente doctrina al caso de autos conduce a la desestimación del recurso de casación, siendo de significar que cuando se presta el aval, el 27 de agosto de 2004, ya se había dictado por el Director General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio, de la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, la resolución de 26 de abril de 2004, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de la Junta de Compensación avalada; resolución que ganó firmeza.

No deja de ser significativo que la entidad bancaria recurrente no apele en el escrito de interposición a un error del consentimiento que, caso de acreditarse, permitiría cuestionar la doctrina de vinculación con los actos propios, limitándose a afirmar, olvidando que el aval garantiza a una Junta de Compensación debidamente identificada, con la exteriorización de su correspondiente Código de Identificación Fiscal, que el aval lo concedió por encargo de un tercero y que nunca mantuvo relación con la avalada.

**SEXTO.-** No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el artículo 93.4 de la ley jurisdiccional , cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO





Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico cuarto, desestimar el recurso de casación seguido bajo el número 846/2017, interpuesto por la representación procesal de <<Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.>>, contra la sentencia de fecha 22 de diciembre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso número 159/2016; sin costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde

Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso

Wenceslao Francisco Olea Godoy Jose Juan Suay Rincon

Cesar Tolosa Tribiño

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Juan Carlos Trillo Alonso**, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ