



Roj: **STSJ CL 436/2016 - ECLI:ES:TSJCL:2016:436**

Id Cendoj: **09059330012016100021**

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

Sede: **Burgos**

Sección: **1**

Fecha: **05/02/2016**

Nº de Recurso: **145/2015**

Nº de Resolución: **21/2016**

Procedimiento: **Recurso de Apelación**

Ponente: **MARIA BEGOÑA GONZALEZ GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD**

**BURGOS**

**SENTENCIA: 00021/2016**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE**

**CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS**

**SECCION 1ª**

**Presidente/allmo. Sr. D. Eusebio Revilla Revilla**

**SENTENCIA DE APELACIÓN**

**Número: 21/2016**

**Rollo de APELACIÓN N° : 145 / 2015**

**Fecha : 05/02/2016**

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N°1 DE SEGOVIA- P.O 71/2014**

**Ponente Dª. M. Begoña González García**

**Letrado de la Administración de Justicia : Sr. Ruiz Huidobro**

**Escrito por : MLS**

**Ilmos. Sres.:**

**D. Eusebio Revilla Revilla**

**D. José Matías Alonso Millán**

**Dª. M. Begoña González García**

En Burgos a cinco de febrero de dos mil dieciséis.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha visto en grado de apelación el recurso registrado con el numero **145/2015** interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Segovia contra la sentencia de fecha uno de septiembre de dos mil quince, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia , en el procedimiento ordinario 71/2014 por la que se estima parcialmente el recurso Agropecuaria Capitel S.L. y se declara no ajustada a derecho las resoluciones recurridas, acordando la continuación del expediente administrativo, mediante la tramitación de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, conforme al procedimiento establecido en el artículo 307 RUCYL, hasta la resolución concediendo o denegando el proyecto presentado.



Habiendo sido parte en la presente apelación, como apelante el Ayuntamiento de Segovia y como parte apelada la mercantil Agropecuaria Capitel S.L. representada por la Procuradora Doña Teresa Martín Raymondi.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** - Que por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Segovia en el Procedimiento Ordinario número 71/14 se dictó sentencia de fecha 1 de septiembre de 2015 cuya parte dispositiva dice:

DEBO ESTIMAR Y ESTIMO PARCIALMENTE el presente recurso contencioso-administrativo núm.: PO 71 / 2014, interpuesto, por la procuradora Sra. Escorial , en nombre y representación de AGROPECUARIA CAPITEL SL , declarando no ajustada a derecho las resoluciones recurridas, acordando la continuación del expediente administrativo, mediante la tramitación de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, conforme al procedimiento establecido en el artículo 307 RUCYL, hasta la resolución concediendo o denegando el proyecto presentado.

No se hace expresa imposición de costas en esta instancia.

**SEGUNDO.**- Notificada dicha sentencia a las partes, por la administración demandada, ahora apelante, el Ayuntamiento de Segovia se interpuso recurso de apelación por medio de escrito de fecha 28 de septiembre de 2015, en el que solicitaba la plena estimación del recurso.

**TERCERO.**- De dicho recurso se dio traslado a la entidad recurrente, ahora apelada, quien presentó escrito por el que se opuso al recurso de apelación solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso con imposición de costas a la parte apelante.

**CUARTO.**- El recurso de apelación que tuvo entrada ante esta Sala el día 27 de octubre de 2015, se dicto providencia de fecha 11 de diciembre de 2015 quedando pendiente de votación y fallo el presente recurso de Apelación para el día **cuatro de febrero de dos mil dieciséis** que se celebros la misma.

Habiéndose designado Magistrado Ponente del presente recurso de Apelación a Doña M. Begoña González García.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- Es objeto de apelación en el presente recurso jurisdiccional la sentencia de fecha 1 de septiembre de 2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Segovia dictada en el Procedimiento Ordinario número 71/2014 por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto por la representación de AGROPECUARIA CAPITEL SL y se declara no ajustada a derecho las resoluciones recurridas, acordando la continuación del expediente administrativo, mediante la tramitación de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, conforme al procedimiento establecido en el artículo 307 RUCYL, hasta la resolución concediendo o denegando el proyecto presentado.

Y dicha sentencia estima el recurso en la consideración como se puede apreciar de la lectura del apartado 2.3 del Fundamento de Derecho Segundo de la misma, de que:

El Ayuntamiento de Segovia ha tratado desigualmente dos proyectos con un contenido similar, como es el establecimiento de una actividad de ocio( restaurantes en suelo rústico protegido) , no comprendida en el apartado vinculados al ocio, con tres niveles: Nivel 1: campamento de turismo; Nivel 2( establecimiento de turismo rural) y nivel 3( campos de golf), sino que conforme a lo previsto en el artículo 67, fuera de estas tres actividades, y de conformidad con el artículo 68 PGOU, debe estar vinculado a un servicio público o la necesidad de emplazamiento en suelo rústico.

Este tratamiento desigual de situaciones similares o análogas, dado que el proyecto de Caserío de Madrona, si bien inicialmente se contemplaba dentro del nivel 2, actividad vinculada al ocio( establecimiento de turismo rural), con posterioridad se cambia la actividad a desarrollar, que pasa de Posada de Turismo Rural a Hotel con Bar Restaurante de tres estrellas, de tal manera que no se encuentra en ninguna de las situaciones especiales de vinculación al ocio, lo que determina la aplicación del régimen ordinario, como en el caso de la finca Aldeallana, en el que se necesita que se encuentre vinculado a un servicio público o que exista interés publico con necesidad de emplazamiento en suelo rústico.

La interpretación de la administración es que aquellas actividades de ocio, desarrolladas en fincas rústicas, en las que existía edificaciones existentes, y que pretenden la realización de actividades en el medio rural, con amplias extensiones de terreno, en el que se realiza como actividad principal, una actividad de ocio, donde se prestan servicios propios de bares y restaurantes, bien en régimen de utilización individual o en grupo, son



considerados por la administración como justificadas el interés público, para su ubicación en suelo rústico protegido.

La parte demandante, esperaba de la administración demandada, dado el precedente, en el que se resuelve sustancialmente la autorización excepcional en suelo rústico, con una determinada interpretación del interés público y la necesidad de su emplazamiento en suelo rústico protegido, de tal manera que confiaba en que el proyecto presentado, que es sustancialmente igual que el aprobado en el Caserío de Madrona, tuviera, la misma interpretación respecto de la justificación del interés público para el emplazamiento pretendido.

Procede pues estimar la demanda parcialmente, declarando no ajustada a derecho la resolución impugnada, declarando justificada el interés público a los efectos de autorización excepcional en suelo rústico, debiendo tramitarse la autorización en suelo rústico, conforme al procedimiento establecido en el artículo 307 RUCYL.

**SEGUNDO.-** Frente a dicha sentencia se alza la parte demandada, el Ayuntamiento de Segovia, ahora apelante, quien invoca como fundamentos de su pretensión impugnatoria de la sentencia apelada, que no existe la analogía apreciada por el Juzgador de Instancia, ya que en el caso del Caserío El Sotillo se solicitaron licencias para rehabilitación de un alojamiento de turismo rural, por lo que se tramitó la autorización de uso excepcional de suelo rústico por su necesidad de emplazamiento en suelo rústico, al entrar dentro de lo que conforme establece el artículo 67 del PGOU de Segovia corresponde con el apartado D, como Vinculados al ocio y nivel 2 establecimiento de turismo rural, pero en el caso de la licencia de la recurrente el uso declarado era el de Salón de Banquetes, en los términos definidos por la Ley 14/2010 , categoría en la que no se justifica su instalación en suelo rústico según la normativa del PGOU, ni exige que su emplazamiento se realice en dicha situación, como se demuestra por la existencia de establecimientos de ese tipo en el casco urbano, por lo que no existe comparación válida, ni se encuentra vulnerado el principio de confianza legítima, al no concurrir los presupuestos de la misma, dado que ninguna actuación ha realizado el Ayuntamiento de Segovia que generara en la entidad recurrente la esperanza de su compatibilidad de la actividad con la normativa aplicable, sin que tampoco la actora formulase consulta urbanística al respecto, por lo que debe anularse la sentencia impugnada.

**TERCERO.-** Por la parte recurrente, ahora apelada, se rebaten los argumentos impugnatorios, solicitando que se desestime el recurso de apelación y que la sentencia sea confirmada, ya que se reitera que existe vulneración del principio de confianza legítima, por cuanto estamos ante dos supuestos análogos, como ratificaba el informe del perito arquitecto Sr. Benito y que se trataría de un supuesto de fraude de Ley, ya que primero se obtiene la autorización excepcional de suelo rústico, enfocando el proyecto como establecimiento rural y luego se modifica el proyecto para obtener la autorización de un Hotel de tres estrellas con bar restaurante.

Por lo que se reproducen las consideraciones de la sentencia de instancia y que el recurrente solo esperaba del Ayuntamiento un trato idéntico al otorgado al proyecto del Caserío El Sotillo, dándose todos los requisitos para que se entienda vulnerado el principio de confianza legítima.

Y que existe una deficiente técnica legislativa en el PGOU de Segovia, respecto a lo que dice su Memoria informativa y plasma después la normativa, en concreto su artículo 67, que ha limitado los usos vinculados al ocio en tres niveles, intentando hacer un listado exhaustivo, pero con una interpretación abierta para el caso de el Caserío del Sotillo, ya que de otra forma se estaría cerrando la posibilidad de actividades de ocio propias del suelo rústico plenamente aceptadas por la Jurisprudencia y que en todo caso el Ayuntamiento debería haberse remitido al texto de la Ley del Suelo de Castilla y León, analizando cada proyecto y basando sus decisiones en los informes medioambientales y en criterios de lógica y seguridad jurídica, evitando la confusión normativa e interpretativa, conforme indican las STC 46/1990 y 146/1993 , por lo que se termina solicitando la desestimación del recurso de apelación.

**CUARTO.-** Y planteados en dichos términos el presente recurso, la Sala no puede compartir a la vista de las propias alegaciones de las partes, las conclusiones que realiza la sentencia de instancia, ya que dicha sentencia tras recoger la jurisprudencia existente en materia de autorización excepcional de suelo rústico y afirmar que:

La administración, en su resolución, viene a acoger esta misma línea jurisprudencial, en cuanto a la naturaleza excepcional de la autorización de uso hotelero en suelo rústico, y en la necesidad de un interés público acreditado en las actuaciones, como base de la actuación realizada.

La aplicación de la jurisprudencia al caso de autos, nos lleva a analizar los siguientes elementos:

1º.- La actividad para la que se pide licencia en suelo rústico es la actividad hotelera, que es la actividad prestacional por la que la empresa demandante, quiere ejercer una actividad lucrativa, mediante la prestación de servicios de hostelería, mediante la celebración de actividades de restauración para grupos( eventos y convenciones), en los que la mercantil demandante presta servicios de restaurante a un grupo de personas,



que deciden la celebración de fiestas, o reuniones de tipo laboral, de amistada o de cualquier otro orden, enmarcadas en el festejo, y en las que la actividad desarrollada es la prestación de servicio de bebidas y comidas.

2º. La preservación del medio natural, no se ve condicionada con la concesión de licencia pretendida, dado que la construcción de edificaciones e instalaciones, con la finalidad de obtener un beneficio con la actividad de restaurante, no supone beneficio alguno para el medio ambiente, dado que no se produce mas que la intervención en el medio rural, con construcciones, sin que se produzca elemento alguno de mantenimiento o preservación de dicho espacio, al producir una modificación del estado preexistente, y sin que produzca efecto beneficioso para el medio natural.

Por lo que como resulta de la sentencia de instancia se esta partiendo de una premisa contraria a la concesión de esta autorización excepcional de suelo rústico, al concluir que no estamos ante un servicio público, con la actividad hotelera que nos ocupa, si bien la referida sentencia a la hora de concluir a la vista de la regulación en el PGOU de Segovia, afirma que:

3º- La autorización de la actividad proyectada, dado que no se contempla entre las actividades vinculadas al ocio nivel 1, nivel 2 y nivel 3, del artículo 67 PGOU, requiere que se trate de un servicio público, o bien que se justifique el interés público, siendo necesario su emplazamiento en suelo rústico, tal y como señala el artículo 68 PGOU, que indica que usos son compatibles en suelo rústico. Y siendo claro, que la actividad desarrollada en suelo rústico, como es la actividad hotelera, no es un servicio público, analizaremos cual es la conducta previa de la administración para indicar si las actividades hoteleras realizadas, previa adaptación de construcciones existentes, con amplias zonas de terreno, con de interés público para la administración demandada, cuando se desarrolla en suelo rústico, y con la existencia de actividades complementarias en el ejercicio de la actividad restauradora, para su consideración de la necesidad de emplazamiento en suelo rústico.

Lo que conduce a la vista de lo que se ha recogido en el Fundamento de Derecho Primero de la presente sentencia, que en este caso la valoración del interés público en este caso contrario a su existencia vulneraba el principio de confianza legítima a la vista de la interpretación que el Ayuntamiento había otorgado a otro proyecto, sin embargo no se puede admitir que el citado principio de confianza legítima en este caso avale una conclusión que es contraria tanto a la normativa del Plan, como a la propia normativa urbanística integrada por el Reglamento de la Ley de Urbanismo, ni menos aún que venga a perpetuar una situación que se reconoce incluso por la propia apelada, que con el otro proyecto se habría incurrido en un fraude de Ley, ya que dicho principio como ha indicado esta Sala en la sentencia de veintisiete de abril de dos mil doce, dictada en el recurso de apelación núm. 68/2012 , exige los siguientes presupuestos:

Pero es que además dicho principio de confianza legítima por el mero hecho de que pudiera haber existido un informe favorable del Ayuntamiento o una actuación tolerante y propicia a la actividad, nunca podría dar cobertura al comportamiento de la recurrente, ya que como precisa igualmente el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 3ª, en la sentencia de 18-12-2007, rec. 1830/2005 , de la que ha sido Ponente Don José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, en la que se explicita que:

"El tercer motivo de casación, que se fundamenta en la alegación de que la sentencia recurrida infringe el principio de buena fe, el principio de protección de confianza legítima y la doctrina de actos propios, no puede ser acogido.

Procede, en primer término, recordar el alcance del principio de confianza legítima , según expusimos en la sentencia de esta Sala de 21 de febrero de 2006 (RC 5959/2001 ):

"El principio de buena fe o confianza legítima, principio que tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán ( Sentencia de 14-5-1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y que constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22-3-1961 y 13-7-1965 (asunto Lemmerz-Werk ), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, art. 3.1.2).

Así, la STS de 10-5-99 , recuerda "la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, y que comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala, el 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. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas



transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.

Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza la perpetuación de la situación existente; la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones y poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general". Por otra parte, en la STS de 1-2-99 , se recuerda que "este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma.

O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley ( arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 , 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 ( , 2775 y), modificada por Ley 4/1999 ), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos. O, en otros términos, no puede decirse que sea legítima la confianza que se deposite en un acto o precedente que sea contrario a norma imperativa".

Se trata en definitiva de un principio de origen jurisprudencial, que debe examinarse desde el casuismo de cada decisión, y que se concibe como una reacción del Juez frente a actuaciones irregulares tanto del Poder Legislativo, como de la Administración, caracterizadas por sorprender la confianza del destinatario, en materias tan dispares como cambios normativos sorpresivos en supuestos de intervención económica, especialmente en el ámbito de la Política Agraria Común ( STJCE 16-12-1999 ), o en procesos de selección en la función pública (STJCE 17-4- 1997). En definitiva, como señala la STJCE de 12-5-1998 , para anular un acto irregular recaído en el seno del derecho nacional de un Estado, el Juez deberá ponderar los intereses en conflicto en cada caso, y resolver dando primacía, bien al principio de legalidad, revocando el acto, lo que demanda el interés general, bien dando protección a la confianza legítima, en defensa del interés individual."

Por lo que a la vista de la precedente doctrina jurisprudencial, no puede sino concluirse que en el presente caso, no concurre el presupuesto para la aplicación del citado principio de confianza legítima ya que la misma no puede proyectarse sobre los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos..

Y lo mismo cabría concluir en este caso, dado que el hecho de que en el proyecto de El Caserío de El Sotillo inicialmente se presentase como proyecto de turismo rural y luego se modificará como establecimiento hotelero y pese a ello el Ayuntamiento hubiera concedido la autorización de uso excepcional en suelo rústico, no significa que en ese caso no se estuviera vulnerando el PGOU, o en ambos casos lo establecido en el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Urbanismo de Castilla y León , por lo que difícilmente el principio de confianza legítima puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica, como esta Sala ya ha concluido en la sentencia de diecisiete de septiembre de dos mil diez, dictada en el recurso contencioso administrativo número 104/2009 :

...sin que el hecho de que previamente se haya autorizado otro cartel igual, semejante o idéntico, pueda modificar la conclusión de que no proceda la autorización que ahora se postula, por cuanto el principio de la confianza legítima exige, como se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de 4 mayo 2005 , de la que fue Ponente Don Octavio Juan Herrero Pina, que:

"Se invoca por la entidad recurrente la infracción de la doctrina de los actos propios, a cuyo efecto ha de tenerse en cuenta que, como señala la sentencia de 11 de diciembre de 2001 , que cita otras muchas, dicha doctrina "es predicable respecto de los actos que se realizan con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, definiendo una situación jurídica con eficacia en sí mismos para producir, igualmente, un efecto jurídico". De manera que es la finalidad del acto, su eficacia y validez jurídica las que determinan la vinculación de su





autor a las consecuencias derivadas del mismo y generan la confianza ajena, pues, como señala la sentencia de 1 de febrero de 1999, "tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia de este Alto considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium".

Ha de estarse por lo tanto al alcance del acto al que se atribuye el efecto vinculante y, en todo caso, la aplicación del principio no puede invocarse para alterar, fuera de los cauces legales, el régimen jurídico a que se sujeta una concreta relación, produciéndose una modificación más allá de la finalidad y efectos del acto en cuestión, de la misma manera que no puede servir de fundamento para amparar la persistencia de formas de actuación que no se ajustan a la legalidad."

O como precisa igualmente el Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 3ª, en la sentencia de 18-12-2007, rec. 1830/2005, de la que ha sido Ponente Don José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, en la que se explicita que:

"El tercer motivo de casación, que se fundamenta en la alegación de que la sentencia recurrida infringe el principio de buena fe, el principio de protección de confianza legítima y la doctrina de actos propios, no puede ser acogido.

Procede, en primer término, recordar el alcance del principio de confianza legítima, según expusimos en la sentencia de esta Sala de 21 de febrero de 2006 (RC 5959/2001):

"El principio de buena fe o confianza legítima, principio que tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán ( Sentencia de 14-5-1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y que constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22-3-1961 y 13-7-1965 (asunto Lemmerz-Werk ), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, art. 3.1.2).

Así, la STS de 10-5-99, recuerda "la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, y que comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala, el 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. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.

Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza la perpetuación de la situación existente; la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones y poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general". Por otra parte, en la STS de 1-2-99, se recuerda que "este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma.

O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley ( arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992 ( 2775 y), modificada por Ley 4/1999 ), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o



exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos. O, en otros términos, no puede decirse que sea legítima la confianza que se deposite en un acto o precedente que sea contrario a norma imperativa".

Se trata en definitiva de un principio de origen jurisprudencial, que debe examinarse desde el casuismo de cada decisión, y que se concibe como una reacción del Juez frente a actuaciones irregulares tanto del Poder Legislativo, como de la Administración, caracterizadas por sorprender la confianza del destinatario, en materias tan dispares como cambios normativos sorpresivos en supuestos de intervención económica, especialmente en el ámbito de la Política Agraria Común ( STJCE 16-12-1999 ), o en procesos de selección en la función pública ( STJCE 17-4-1997 ). En definitiva, como señala la STJCE de 12-5-1998 , para anular un acto irregular recaído en el seno del derecho nacional de un Estado, el Juez deberá ponderar los intereses en conflicto en cada caso, y resolver dando primacía, bien al principio de legalidad, revocando el acto, lo que demanda el interés general, bien dando protección a la confianza legítima, en defensa del interés individual."."

Y tampoco se puede concluir que proceda la aplicación del principio de igualdad, dado que el mismo debe ser invocado siempre en situaciones de legalidad, como precisa la sentencia del Tribunal Supremo de 4 mayo 2000 , de la que fue Ponente Don Pedro José Yagüe Gil, y no de ilegalidad y como esta Sala ha reiterado recientemente en la sentencia que se cita precisamente en la sentencia apelada de fecha 6 de marzo de 2015 dictada en el recurso de 13/2014 , contra una Orden de la Consejería de Fomento por la que se denegaba la autorización de uso en suelo rústico no urbanizable para un alojamiento de turismo rural, por lo que no es concebible que se aplique dicho principio de igualdad o de confianza legítima cuando no se da un presupuesto previo o esencial cual es la legalidad de la actuación proyectada y su conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable, no se trata de que en el caso de el Caserío de El Sotillo o de cualquier otra se haya permitido, supuestamente, una situación de fraude legal, lo que no se puede es perpetuar la misma y que dicha actuación permita ser considerada como antecedente para admitir otras en el futuro, tampoco se trata de valorar si el artículo 67 del PGOU de Segovia debe ser interpretado conforme a su Memoria Informativa y debe dar lugar a una consideración de supuestos cerrados o permite una interpretación amplia de otros establecimientos, sino la conformidad del proyecto con la normativa urbanística, no solo el PGOU, sino el Reglamento de la Ley de Urbanismo, por lo que ni el principio de igualdad, ni el de confianza legítima, en este caso, pueden conllevar a la estimación, ni siquiera parcial del presente recurso, procediendo en consecuencia la revocación de la sentencia de instancia y por ello la desestimación del recurso contencioso administrativo contra el Decreto de 7 de octubre de 2014 del Ayuntamiento de Segovia se declara el mismo conforme a derecho.

**ULTIMO.-** Que dada la estimación del presente recurso de apelación procede de conformidad con el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa , no hacer expresa imposición de costas procesales de la presente instancia a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y procedente aplicación la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente:

## FALLO

Que se estima el recurso de apelación registrado con el numero **145/2015** interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Segovia contra la sentencia de fecha uno de septiembre de dos mil quince, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia , en el procedimiento ordinario 71/2014 por la que se estima parcialmente el recurso Agropecuaria Capitel S.L. y se declara no ajustada a derecho las resoluciones recurridas, acordando la continuación del expediente administrativo, mediante la tramitación de la autorización de uso excepcional en suelo rústico, conforme al procedimiento establecido en el artículo 307 RUCYL, hasta la resolución concediendo o denegando el proyecto presentado.

Y en virtud de dicha estimación se revoca la sentencia de instancia y en su lugar se dicta otra por la que con desestimación del recurso interpuesto por la entidad mercantil Agropecuaria Capitel S.L. contra el Decreto de 7 de octubre de 2014 del Ayuntamiento de Segovia se declara el mismo conforme a derecho.

Y todo ello sin expresa imposición de las costas procesales causadas en la presente instancia a ninguna de las partes.

Contra esta resolución no cabe interponer recurso alguno.

Devuélvanse los autos al Juzgado de procedencia, con certificación de esta resolución para ejecución y cumplimiento.



Así por este nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos, los Ilmos. Sres. Magistrados componentes de la Sala al inicio indicados, de todo lo cual, yo el Secretario, Doy fe

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ