

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Octava**  
C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004  
33009730  
NIG: 28.079.00.3-2015/0022276



## **Procedimiento Ordinario 766/2015 C - 01**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN OCTAVA

**PROCEDIMIENTO ORDINARIO N° 766/2015**

**SENTENCIA N° 335/2017**

Ilmos. Sres.:

Presidente:

D<sup>a</sup>. Amparo Guilló Sánchez-Galiano

Magistrados:

D<sup>a</sup> Emilia-Teresa Díaz Fernández

D. Rafael Botella García-Lastra

D<sup>a</sup> Juana Patricia Rivas Moreno

D. Francisco Javier González Gragera

En la Villa de Madrid, a 13 de junio 2017

VISTO el Recurso Contencioso Administrativo **Procedimiento Ordinario número 766/2015** formulado ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid y por la EMV de Rivas Vaciamadrid, representadas por la Procuradora D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mora Villarrubia asistidas del Letrado del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid contra la desestimación presunta de la reclamación formulada en fecha **30/4/2015** en relación a reclamación de

cantidad por importe de 4.937.184 euros, sobre cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo de 10/3/2010 de la Comisión Bilateral, relativa al área de urbanización prioritaria del suelo del ámbito SUS PP-B “CRISTO DE RIVAS” en Rivas Vaciamadrid.

Ha sido parte demandada la Comunidad de Madrid, representada y asistida por su Letrado. Ha sido emplazado por esta Sección y ha comparecido el Ministerio de Fomento representado y asistido por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el Recurso ante el registro del TSJ en fecha 6/11/2015 turnándose a esta Sección. Se reclamó el Expediente a la Administración, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda, presentando la misma en fecha 16/3/2016, expresando en los hechos y fundamentos de Derecho las alegaciones que consideró de aplicación, solicitando la estimación del recurso.

**SEGUNDO.-** La Comunidad de Madrid, debidamente representada, contestó a la demanda en fecha 25/5/2016, oponiéndose a la misma realizando las alegaciones que ha considerado pertinentes, solicitando la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** La Abogacía del Estado debidamente representada, contestó a la demanda en fecha 13/7/2016, oponiéndose a la misma realizando las alegaciones que ha considerado pertinentes, solicitando la desestimación del recurso.

**CUARTO.-** En fecha 15/7/2016 recayó Decreto de cuantía. Mediante Auto de 15/7/2016 se acordó el recibimiento del pleito a prueba con el resultado que obra en autos. Al haberse solicitado trámite de conclusiones, así se acordó, presentando las partes por su orden dicho escritos. Se declararon las actuaciones conclusas pendientes de señalamiento, notificándose a las partes según consta en las actuaciones.

**QUINTO.-** Mediante providencia de fecha 5/4/2017, se señaló para votación y fallo del recurso la audiencia del día 7/6/2017, fecha en la que ha tenido lugar.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Emilia-Teresa Díaz Fernández, quien expresa el parecer de la Sección.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El presente Recurso Contencioso-Administrativo se dirige contra desestimación presunta de la reclamación formulada en fecha 30/4/2015 en relación a reclamación de cantidad por importe de 4.937.184 euros, sobre cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo de 10/3/2010 de la Comisión Bilateral, relativa al área de urbanización prioritaria del suelo del ámbito SUS PP-B “CRISTO DE RIVAS” en Rivas Vaciamadrid.

Se solicita en el suplico de la demanda, *“que se dicte Sentencia por la que, con expresa imposición de costas a la Administración demandada, acuerde:*

*1.- Declarar el incumplimiento del “Acuerdo de 10 de marzo de 2010, de la Comisión Bilateral, Relativa al área de Urbanización Prioritaria de Suelo del Ámbito SUS PP-B “Cristo de Rivas”, en Rivas Vaciamadrid” En consecuencia que la Empresa Municipal de la Vivienda de Rivas Vaciamadrid, S. A, es titular de un derecho de crédito por importe de CUATRO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO EUROS (4.937.184,00.-€), frente a la Comunidad de Madrid, derivado del mencionado acuerdo.*

*2.- Condene a la Comunidad de Madrid al pago de CUATRO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO OCHENTA Y CUATRO EUROS (4.937.184,00.-€), correspondiente a la subvención para financiar las actuaciones que han sido desarrolladas en el Área de Urbanización Prioritaria de Suelo Ámbito SUS PP-B “Cristo de Rivas”, en Rivas Vaciamadrid, más los intereses de demora devengados.”*

**SEGUNDO.-** Se postula por la parte recurrente una pretensión anulatoria que articula en los fundamentos jurídicos materiales, que en síntesis, son los siguientes:

Primero.- Acerca de la configuración del gasto público del Estado en la política de vivienda, según el RD 2066/2008

Segundo.- La transferencia de fondos para las subvenciones a la CAM, en este caso se alega el Convenio Bilateral suscrito en marzo del año 2010.

Tercero.- Vulneración del principio de lealtad institucional.

Cuarto.- Vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica.

Quinto.- Vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad en aplicación de la Ley.

La Administración Demandada se opone al recurso formulado de contrario y solicita la desestimación del presente recurso en base a las consideraciones expuestas que, en síntesis, son: que se acompaña informe de la DGVR con documentación adjunta de 11/5/2016 descriptivo del marco normativo aplicable al caso y actuaciones posteriores a la firma del Convenio, siendo así que a la vista de los datos que se contienen en el expediente y las explicaciones del informe, se dicte Sentencia conforme lo indicado en el mismo, al cual se remiten.

La Abogacía del Estado contesta la demanda manifestando que el recurso debe ser desestimado y ello al margen de que el petitum va dirigido solamente a la CAM y no al Ministerio de Fomento, por lo que cualquier pronunciamiento favorable a los intereses de la actora, han de ser realizados dejando al margen al MF. Alega en la contestación a la demanda que el 10/3/2010 se suscribió un Acuerdo de Comisión (expediente 10/03-S/08 en el marco del RD 2066/2008 por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación), en su artículo 13.2, sin quede acreditado la colocación del cartel informativo ni certificación del gasto, aludiendo a la Ley 4/2013, señalando que en fecha 16/12/2015 la CAM certifica la finalización de la actuación, por lo que el MF contabiliza las justificaciones remitidas por la CAM en relación a las actuaciones, según lo que establece la DA 2ª DE la Ley 4/2013 y FOM/2252/2014 así como acta de conformidad crédito no justificado. Por tanto señala, una vez que ha sido justificado por la CAM, ha sido imputado dentro de los fondos ya transferidos por el MF y la CAM para su abono por el órgano gestor. Por ello el

MF está al corriente y no tiene ningún importe que transferir a la CAM en el marco de los Planes Estatales 2009/2012, Solicita la desestimación del recurso.

**TERCERO.-** Con carácter previo al examen de la controversia suscitada, conviene poner de manifiesto, en relación con las alegaciones formuladas en la contestación a la demanda por la Abogacía del Estado, que el emplazamiento del Ministerio de Fomento se realizó en sede jurisdiccional, al haberse aportado a las actuaciones - “Acuerdo de la Comisión Bilateral celebrado el **10/3/2010**, siendo partes del mismo: el Ministerio de Vivienda, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento recurrente”, suscritos por la representación de las partes indicadas. A la vista de lo anterior “prima facie”, a los efectos de la personación, pudiera desprenderse la necesidad de emplazar al Ministerio de Fomento, por si pudiera derivarse alguna consecuencia de carácter patrimonial. En consecuencia se acordó la personación por la Sección.

**CUARTO.-** La cuestión objeto de controversia se contrae a dilucidar si la parte recurrente ostenta el derecho que postula en su demanda, para lo que resulta necesario analizar la normativa aplicable al caso y el material probatorio.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.3 de la Constitución Española de 1978, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye a ésta, en su art. 26.1.4, la plenitud de la función legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en materia de vivienda. Mediante el RD 1115/1984, se traspasaron a la Comunidad de Madrid las funciones y servicios que venía realizando el Estado en esta materia, con referencia expresa a la elaboración de normativa propia. La Comunidad de Madrid, en uso de las antedichas competencias viene regulando las condiciones de promoción pública, en aplicación de los Planes Estatales de Vivienda, siendo referencia para el caso que nos ocupa el Plan 2009/2012 de Vivienda, al amparo del RD 2066/2008 así como la normativa posterior, modificativa de dicho Real Decreto, en particular el RD 1713/2010.

A estos efectos debemos señalar que la Comunidad Autónoma de Madrid ha elaborado los Presupuestos Anuales para el ámbito territorial de la misma desde el año 2012, teniendo en cuenta la vigencia de la modificación del artículo 135 de la CE, en vigor en septiembre del año 2011. Por su parte, la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera, ha venido a desarrollar el mandato contenido en dicho artículo de la Constitución Española, para dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, garantizando una adaptación continua y automática a la Normativa Europea. Al mismo tiempo se establecen los mecanismos de control preventivos y medidas correctoras que deberán adoptarse, de acuerdo con lo que establece el artículo 155 de la CE, de manera que se cumplan los objetivos de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, sobre requisitos presupuestarios de los Estados miembros. Al respecto cabe señalar que formulados sendos recursos de inconstitucionalidad frente al articulado de dicha Ley, en SSTC de Pleno de 18/12/2014, ha sido declarado conforme a la CE de 1978.

En virtud de la modificación operada en el artículo 135 de la CE, en vigor en septiembre del año 2011 y la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se promulgó el RD Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en vigor el 15/7/2012. Por su parte habrá de tenerse en cuenta la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, en vigor el 6/6/2013, que tiene como objetivo fundamental flexibilizar el mercado de alquiler y otras medidas adicionales, introdujo modificaciones en lo concerniente a las ayudas a la vivienda y en su DA Segunda.

Será de añadir a lo anterior la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en relación a la normativa anteriormente expuesta. La STC Pleno, 22/10/2015, nº 216/2015, rec. 5108/2013, que resuelve Recurso de Inconstitucionalidad planteado y declara el ajuste Constitucional de la normativa aplicable, concretamente el artículo 35 del RD Ley 20/2012 y la DA 2ª de la 4/2013 y la STC 267/2015 de 14/12/2015, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada nº 4485/2015 en relación a los mismos artículos, siendo los pronunciamientos del TC en ambos casos desestimatorios.

**QUINTO.-** Del examen de la prueba practicada, debemos dejar constancia de los siguientes datos que consideramos relevantes:

En el BOE en fecha 29/6/2009 se publicó resolución de 22/5/2009 por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la CAM para aplicación del PEVR 2009/2012.

En fecha **10/3/2010** se suscribió “Acuerdo de la Comisión Bilateral relativa al área de urbanización prioritaria de suelo del ámbito SUS PP-B “Cristo de Rivas” en Rivas-Vaciamadrid, Comunidad de Madrid, Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009/2012, (RD 2066/2008), siendo asistentes y firmantes del mismo: el Ministerio de Vivienda; la CAM y el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid

En el clausulado del mismo se determinan los objetivos del acuerdo general de la CB de 24/2/2010 y se determinan los objetivos, manifestando que por la CAM se ha solicitado la financiación prioritaria de suelo del ámbito SUS PP-B “Cristo de Rivas” en Rivas-Vaciamadrid, por cuanto al menos el 50% de la edificabilidad se dedicará a viviendas protegidas conforme el RD 2066/2008 en su artículo 64.4. (...) el promotor EMV de Rivas Vaciamadrid, deberá acreditar previamente la disponibilidad de suelo por los supuestos previstos en el artículo 65.1 a) y asume el compromiso de iniciar en el plazo máximo de tres años al menos el 30% de edificabilidad de viviendas protegidas (...) dirigido a un total de 1896 viviendas protegidas (...). Consta la aportación del MV, con cargo al presupuesto de gastos del Estado, aplicación presupuestaria **27.09.261N.752**, en la forma que se indica. Deberá inscribirse en el RP la afectación del suelo objeto esta financiación (...) y el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid, colaborará con la promotora y con la CAM en agilización de los procesos (...). La CAM se compromete a comunicar al MV la relación de beneficiarios (...), de conformidad con el RD 2066/2008, así como la inclusión de forma visible, de la imagen corporativa del plan de vivienda del MV (...) el abono se realizará por el MV a través de la CAM, (...) siendo la duración de las actuaciones previstas hasta el **31/12/2013**.

La parte recurrente aporta con la demanda una serie de documentos en los que se acredita la solicitud de ayudas presentada ante la CAM, el cartel indicativo, f 137, así como los requerimientos realizados a la CAM en relación a las cantidades que se indican, f136/139.

En sede judicial y periodo probatorio se han aportado por el Ministerio de Fomento Informes y documentación instada, remitiendo documentos contables y relación de las transferencias realizadas a la CAM en relación al PEVR 2009/2012, f413/475.

Constan en el expediente administrativo que ha sido remitido las solicitudes formuladas por la parte recurrente sobre las subvenciones, manifestando la CAM en diferentes documentos que obran en el expediente, entre otros al f 73, 74, 75 y 103 siendo respondidos mediante documentos en los que se dice: <<<“que la CAM no hay abonado a la EMV de Rivas Vaciamadrid SA” cantidad alguna relativa a la citada subvención. El último de ellos de fecha 10/11/2015>>>

Consta aportado a los folios 350/351 comunicación del MF a la CAM de fecha 8/6/2015 en relación a las subvenciones del presente supuesto, en el por el Ministerio de Fomento, se dice que <<<en este centro gestor no consta documentación acreditativa de la colocación del cartel de la obra (...), según el convenio de colaboración (...) esa CCAA deberá justificar el empleo de los fondos transferidos mediante la correspondiente acreditación de conformidad con las certificaciones de gastos producidos, expedidas al efecto por los servicios competentes de la CAM>>>. En el documento del MF de fecha **16/12/2015** se determina el saldo definitivo transferido por el Ministerio de Fomento, señalando el saldo pendiente de justificar por la CAM en **67.014.980,12 euros**, f352/354.

Mediante Informe de la CAM que obra a los folios 343/347 del procedimiento, por el DGVR, se detalla el “iter” habido en relación a la controversia del presente procedimiento, señalando en lo que interesa: <<< (...) “el 16 de diciembre de 2015 se celebra Comisión Bilateral de seguimiento entre el MF y la CAM, con el objeto de acordar el saldo definitivo en materia de subvenciones PEVR 2006/2012 (...) entre estas actuaciones de compromisos adquiridos se encuentra la actuación referida al área de urbanización prioritaria de suelo del ámbito SUS PP-B “Cristo de Rivas” en Rivas Vaciamadrid del que se aporta certificado de **16/12/2015**. Se plasma en el mismo la clasificación de viviendas VPP, (...) y al folio 356 certificado de actuaciones en áreas protegidas, certificando el DGVR <<< “de conformidad con el acta de la comisión bilateral de seguimiento de 12/2/2015, para la liquidación del PER 2009/2012 y anteriores, que la ejecución de la actuación está finalizada, lo que supone una

subvención ministerial por importe de **4.937.184 euros**, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013 >>>>

**SEXTO.-** Una vez que por esta Sala y Sección se ha valorado el material probatorio, debemos anticipar desde este momento que asiste la razón a la parte recurrente. Se llega a dicha convicción de los datos que se han expresando en el anterior fundamento jurídico, en valoración de la prueba practicada, conforme dispone el artículo 217 de la LEC.

A estos efectos conviene recordar que la carga de la prueba se concibe como el imperativo del propio interés de las partes en lograr, a través de la prueba, el convencimiento del Tribunal acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas por ellas sostenidas o su fijación en la sentencia. El juez o Tribunal, en el momento de dictar sentencia, debe realizar un juicio de verosimilitud de las afirmaciones fácticas aportadas o introducidas por las partes a fin de procurar la satisfacción jurídica de éstas a través de la subsunción de los hechos en la norma jurídica aplicable. Estas reglas o criterios por los que se atribuye a cada parte la incumbencia de probar cierto tipo de hechos constituyen o precisan la llamada carga de la prueba. Así se refleja, en la actualidad, en el artículo 217.1 LEC, relativo a la carga de la prueba, que dispone que cuando, al tiempo de dictar sentencia o resolución semejante, el tribunal considerase dudoso unos hechos relevantes para la decisión, desestimarás las pretensiones del actor o del demandado, según corresponda a uno u otro la carga de probar los hechos que permanezcan inciertos y fundamenten las pretensiones.

El reparto de la carga de la prueba entre las partes debe responder a una determinación legal, de “ius cogens” sustraída a la disponibilidad de las propias partes y en definitiva, cada parte soporta la carga de la prueba de las condiciones fácticas de la norma en que se basa su pretensión, si bien esta regla es a veces, corregida por el criterio de la mayor facilidad de una de las partes en la aportación de la prueba concreta y por el de la participación del órgano jurisdiccional en la investigación de los hechos. En este sentido se ha manifestado en ocasiones el Tribunal Supremo; así, en Sentencia de 20/3/89 en la que se dice: “El principio de la buena fe en la vertiente procesal puede matizar, intensificar o alterar la regla general sobre distribución de la carga de la prueba en aquellos casos en los que para una de las partes resulta muy fácil acreditar un dato de difícil prueba para la otra”. Igualmente, en Sentencia de 26/7/96, expresamente señala que el onus probandi se traslada a

la Administración cuando es ella la que tiene en sus manos la posibilidad de certificar sobre los extremos necesitados de prueba. Por consiguiente, ha de atenderse también al cumplimiento de la doctrina legal que, dentro del marco del juego de la carga de la prueba, atribuye, en definitiva, el "onus probandi" a quien, por su posición y función, dispone o tiene "más facilidad" para asumirlo.>>>

Así pues, conforme se señala en la Sentencia de 19/5/2016 del Alto Tribunal, que cita STS de 17/2/2011, <<< en materia probatoria debe darse la oportunidad a las partes para acreditar las alegaciones en que funden sus pretensiones, cuando son trascendentes para la resolución de la litis >>>. En este sentido se cita la doctrina del TS, (TS 2/10/2000), en la que se expresa << (...) "que el documento público no tiene prevalencia sobre otras pruebas y por sí solo no basta para enervar una valoración probatoria conjunta, vinculando al órgano judicial solo respecto del hecho del otorgamiento y su fecha, de tal manera que el resto de su contenido puede ser sometido a apreciación con otras pruebas".>>> Reiteran la misma doctrina las Sentencias del mismo alto tribunal siguientes: (TS 21/11/2001; 17/10/2011; y 16/3/2010; 2/4/2013, R4575/2009; 15/4/2013 STS 1747/2013 y STS de 8/4/2013 STS1454/2013).

En la forma en que se ha expuesto anteriormente, por la parte demandada se reconoce mediante informe referenciado y certificación de **16/12/2015**, que de conformidad con el acta de la comisión bilateral de seguimiento de 12/2/2015, para la liquidación del PER 2009/2012 y anteriores, que la ejecución de la actuación está finalizada, lo que supone una subvención ministerial por importe de **4.937.184** euros, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/2013. En consecuencia la parte recurrente acredita la causa de la pretensión y, por ende, la pretensión instada debe tener favorable acogida.

**SEPTIMO.-** A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, procede la imposición de costas a la parte recurrente, al desestimarse la pretensión, en vigor la Ley 37/2011, fijándose moderadamente en mil euros para la parte demandada Comunidad de Madrid, sin realizar pronunciamiento en costas para el Ministerio de Fomento.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre del Rey, por la potestad que nos confiere la Constitución Española,

## FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el presente Recurso Contencioso Administrativo, **Procedimiento Ordinario número 766/2015**, interpuesto por el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid y por la EMV de Rivas Vaciamadrid, representadas por la Procuradora D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mora Villarrubia asistidas del Letrado del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid siendo parte demandada la Comunidad de Madrid representada y asistida de su Letrado, estando personado el Ministerio de Fomento asistido y representado por el Abogado del Estado, contra la desestimación presunta de la reclamación formulada en fecha 30/4/2015 en relación a reclamación de cantidad por importe de 4.937.184 euros, sobre cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo de 10/3/2010 de la Comisión Bilateral, relativa al área de urbanización prioritaria del suelo del ámbito SUS PP-B “CRISTO DE RIVAS” en Rivas Vaciamadrid.

Declaramos el derecho que ostenta la parte recurrente a percibir la cantidad de **4.937.184** euros en concepto de subvención al amparo del Acuerdo ya referenciado de 10/3/2010, con todas las consecuencias que se derivan de dicho pronunciamiento, debiendo estar y pasar por la presente resolución.

Deberán abonarse los intereses legales desde la formulación del presente recurso en fecha **6/11/2015** hasta su total ejecución.

Procede la imposición de costas a la parte demandada Comunidad de Madrid fijándose moderadamente en mil euros. No ha lugar a pronunciamiento en costas para el Ministerio de Fomento.

Frente a esta Sentencia podrá formularse recurso Casación en tiempo y forma en vigor la LO 7/2015, conforme establece el artículo 86 y siguientes de la misma. Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION:** En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior Sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente, hallándose en audiencia pública, de lo que yo, el Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.