

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 121/1992. Sentencia nº 174 (07-04-1994)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

AVAL, DEVOLUCIÓN (obras de urbanización).

Procedimiento: no se produce indefensión.

Obligación consecuyente con licencias de construcción de viviendas.

Posterior ejecución de obras por el Ayuntamiento, e imposición de contribuciones especiales.

Principios de coordinación y de vinculación.

Procede la devolución del aval e indemnización.

Ilmos. Sres.	MAGISTRADOS
PRESIDENTE	D. Jesús-M ^a Arias Juana
D. Julio Boned Sopena	D. Eduardo Navarro Peña (Ponente)
	D. Fernando García Mata

En Zaragoza, a siete de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación la Resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 22 de mayo de 1992, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por el hoy recurrente contra la Resolución de 22 de julio de 1988 dictada por dicha Alcaldía-Presidencia en expediente 167601/87, denegando la devolución a aquél del aval que en su día constituyó por importe de 236.000,- ptas., correspondientes a obras de urbanización en ..., angular a calle ...

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: 821.280,- ptas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría del Tribunal el 6 de julio de 1992, la representación procesal del demandante formuló recurso contencioso administrativo contra las resoluciones del Ayuntamiento de Zaragoza, que se reseñan en el encabezamiento de la presente.

SEGUNDO. – Admitido que fue a trámite, se incoaron los presentes autos, publicándose el anuncio prevenido en la Ley y reclamándose la remisión del correspondiente expediente administrativo previo, y recibido que fue se formalizó por la parte actora su escrito de demanda, en el que expresó los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, solicitando se dictara sentencia por la que, estimando el presente recurso, se declare no ser ajustadas a Derecho y, por lo tanto, se anulasen los actos impugnados, esto es, las resoluciones dictadas el 22 de mayo de 1992 y 22 de julio de 1988 por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza y todos aquellos posteriores que tuviesen su causa en aquéllos, declarándose así mismo el derecho del recurrente a que le fuese devuelto el aval bancario constituido el 22 de enero de 1976 por importe de 236.000,- ptas., así como el efectuado el 20 de abril de 1992 por un importe de 829.962 ptas. en cumplimiento del Acuerdo de 22 de julio de 1988, ahora impugnado, y se condenase a la Administración Local demandada a satisfacer una indemnización por daños y perjuicios a determinar en ejecución de sentencia, así como al pago de las costas del presente procedimiento.

TERCERO. – La representación procesal del Ayuntamiento de Zaragoza formuló en tiempo y forma hábiles su escrito de contestación a la demanda, en el que expresó así mismo los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, y concluyó solicitando se dictara sentencia por la que se desestimase íntegramente el presente recurso contencioso-administrativo, con expresa imposición de costas a la parte actora.

CUARTO. – Por auto de fecha 19 de noviembre de 1992 se acordó recibir a prueba el presente procedimiento, admitiéndose, mediante proveído de 2 de diciembre siguiente, la totalidad de la propuesta, exclusivamente, por la actora, consistente en documental integrada por los documentos aportados con su escrito de demanda, y en los a remitir por la parte demandada que se especificaban en el escrito de proposición a prueba.

QUINTO. – Habiéndose declarado concluso el periodo probatorio por proveído en dicho mes de diciembre de 1992, y no estimándose necesaria la celebración de vista, se formularon por las partes los respectivos escritos de conclusiones, tras de lo cual se acordó por resolución de 11 de febrero siguientes, como diligencias para mejor proveer, recordar al Ayuntamiento de Zaragoza la remisión de la documental que le había sido interesada durante el periodo probatorio, remitiéndola aquél, tras de lo cual se acordó dar traslado de su contenido a las partes para ser oídas al respecto, trámite que sólo fue evacuado por la actora.

SEXTO. – Por proveído de 21 de febrero del presente año 1994 se señaló para la votación y fallo el día 23 de marzo siguiente, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Constituye el objeto del presente recurso contencioso-administrativo determinar si se ajustan o no al Ordenamiento Jurídico las resoluciones del Ayuntamiento de Zaragoza reseñadas en el encabezamiento de la presente, esto es, la de fecha 22 de julio de 1988 de la Alcaldía-Presidencia, recaída en el expediente de la Gerencia Municipal de Urbanismo nº 167601/87, cuyo tenor literal es el siguiente: «**PRIMERO** — Se informe a D. M. S. M. de la imposibilidad de devolver aval prestado por la C.A.Z.A.R., por un importe de 236.000,- ptas., constituido para garantizar la ejecución de las obras de urbanización en el ... angular a C/ ..., hasta que el interesado abone la cantidad de 888.302 pesetas, importe a que ascienden las obras ejecutadas municipalmente. – **SEGUNDO**— Dar traslado de la presente resolución a Administración de Rentas, al objeto de que por la Sección se inicie el oportuno procedimiento recaudatorio por un importe de 888.302 ptas., asegurando el cumplimiento de la obligación de la licencia de obras, por la cual se constituyó el aval de referencia. – **TERCERO** — Efectuado el abono correspondiente, el interesado comparecerá en el Servicio de Ejecución de Planeamiento, Sección Jurídica aportando justificación del mismo. Esta Sección propondrá ante el órgano competente la devolución del aval solicitado», así como la Resolución de 22 de mayo de 1992 de dicha Alcaldía-Presidencia, resolutoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior, y que era del siguiente tenor literal: «Primero – Contestar el recurso de reposición interpuesto por D. M. S. M. contra la resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 22 de julio de 1988, denegatoria de su solicitud de devolución de aval, desestimando dicho recurso por cuanto las obras de urbanización en ... angular a C/ .., que garantizaba el aval, fueron ejecutadas municipalmente, correspondiendo al concurrente el abono de la cuota de urbanización derivada de tales, cuota de urbanización que se cifra en la cantidad de 585.280 ptas. que ha de actualizar el valor nominal del aval (236.000 ptas.) de acuerdo con la cláusula de incremento acumulativo que figura en el mismo (20%) por un periodo de cinco años. Segundo – Informar al interesado de la imposibilidad de devolver el aval bancario constituido para garantizar obras de urbanización en el ... angular a C/ ..., por importe de 236.000, ptas., hasta tanto no abone la cuantía correspondiente a la cuota de urbanización que asciende a 585.280 ptas. Tercero – Dar traslado a la Unidad de Gestión de Ingresos Urbanísticos para que inicie los trámites oportunos para recaudar la cuota de urbanización referida por importe de 585.280 ptas. Cuarto – Anular el procedimiento recaudatorio iniciado en virtud de la resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia, de fecha 22 de julio de 1988, de la cuota que ascendía a 888.302 ptas. Quinto – Informar al interesado, respecto al aval bancario constituido para garantizar la suspensión del procedimiento recaudatorio, por un importe de 829.962 ptas., que el mismo podrá, bien devolverse a petición del interesado, tras el abono de la cuota hoy exigida o bien mantenerse como garantía de suspensión del procedimiento recaudatorio de la cuota, a resultas de la posible impugnación de este acuerdo ante la vía contencioso-administrativa».

SEGUNDO. – De los expedientes aportados y alegaciones de las partes efectuadas en esta sede jurisprudencial, así como del conjunto de la prueba documental practicada en estos autos se desprenden los siguientes hechos y antecedentes, de los que hay que partir para la adecuada resolución de la cuestión debatida y sometida al conocimiento del Tribunal: A) El Ayuntamiento de Zaragoza, por Acuerdo de la Comisión Permanente de fecha 18 de Febrero de 1976 concedió a D. M. S. M. licencia para realizar obras de construcción de un edificio con 13 viviendas en una superficie de 1.531,19 metros cuadrados en calle ... angular a ..., imponiéndole entre otras, la condición de , aval que había formalizado el 22 de enero de ese mismo año, a través de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, por importe de 236. – ptas., en que se habían valorado por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento las obras de urbanización de la calle peatonal ..., garantía constituida por tiempo indefinido y que quedaba automáticamente incrementada en el 20 % acumulativo por cada período de doce meses o fracción desde la fecha de su presentación hasta que tuviese lugar la ejecución completa de las aludidas obras; B) En fecha 8 de julio de 1977 la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda expidió la cédula de calificación definitiva de viviendas de protección oficial respecto de las construidas por el recurrente y a las que se refería la licencia municipal referenciada, habiéndose dado su final de obra por los técnicos directores de la obra con fecha de mayo de 1977, entregándose con el encintado y pavimentación de las aceras, recayentes a la fachada al ..., debidamente realizados; C) El hoy recurrente solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza en escrito presentado el 23 de junio de 1977 la revisión de fina de obra del edificio de referencia; D) La Administración Local hoy demandada incoó en julio de 1984 expediente n° 4800327-2 para aprobación del proyecto elaborado correspondiente a las «Obras de Pavimentación e Instalación de Servicios de Abastecimiento y Saneamiento en las calles ..., ... y ... en el Polígono 11 del P.G.O.U. de Zaragoza, que comprendían a las referidas en la licencia municipal otorgada anteriormente al hoy recurrente y en concreto al ... E) El Ayuntamiento en pleno, en sesión celebrada el 17 de octubre de 1985 quedó enterado de la aprobación definitiva a los proyectos técnicos y pliegos de condiciones de las aludidas obra cuyos presupuestos ascendían a 43.285.757 ptas. y por alumbrado 5.993.977 ptas. importando un total de 49.279.734 ptas. habiendo acordado previamente, en sesión celebrada el 21 de junio de 1985, la imposición de Contribuciones Especiales potestativas, derivadas de la realización del proyecto relativo a las mentadas obras de pavimentación e instalación de servicios de abastecimiento y saneamiento de dichas calles, fijando en el 30 % del coste de las obras el porcentaje a repercutir en los contribuyentes, siendo el módulo de reparto para la individualización de las cuotas el de los metros lineales de fachada de los inmuebles afectados; F) El hoy recurrente vendió mediante las correspondientes escrituras públicas la totalidad de las viviendas y locales resultantes de la citada edificación entre el 6 de octubre de 1977 y el 30 de diciembre de 1982 y mediante escrito de 11 de marzo de 1987 interesó del Ayuntamiento de Zaragoza la devolución del aval antes aludido.

TERCERO. – Por lo que atañe a la falta de trámite de audiencia al recurrente en la sustanciación del expediente seguido para resolver acerca de su petición de devolución del repetido aval, defecto que aduce como primero de los motivos del recurso en su escrito de demanda, por más que luego no traslade al súplico de la misma la correlativa petición de declaración de nulidad de actuaciones y retrocesión de las mismas al momento anterior a tal supuesta falta, debe ser rechazado tal motivo de impugnación por cuanto que no es de razón que haya causado indefensión, dado que ya en su recurso de reposición se dio oportunidad, y así lo hizo, de desplegar todas sus defensas frente a la actuación previa de la Administración, hasta el punto de que nada adujo en ocasión acerca de tal pretendida situación a la que alude por primera vez en esta sede jurisdiccional.

CUARTO. – Esta Sala ha tenido ocasión de resolver acerca del tema o cuestión aquí planteada nuevamente, habiéndole efectuado en diversas Sentencias como las número 282/78, de 13 de noviembre, dictada en el recurso 275 de ese mismo año, las 553 y 682 de 1990, de 23 de mayo y 20 de junio respectivamente, o la más reciente n° 145/94, de 26 de marzo último pasado, recaída en el recurso n° 201/92, habiendo sentado lo siguiente: A) El Ayuntamiento demandado no exigió al hoy recurrente llevara a cabo las obras de urbanización a que se había comprometido como condición impuesta al otorgársele la licencia de obras referenciada, sino que olvidando lo que el mismo había previsto llevó a cabo por sí mismo dichas obras en el contexto del proyecto más amplio denominado , proyecto aprobado en el mes de junio de 1985, procediendo en ese mismo mes a la imposición de Contribuciones Especiales para subrenir por los contribuyentes al 30 % del coste de dichas obras; B) Con tal actuación infringió uno de los principios básicos en toda actuación administrativa, cual es el de coordinación, que tiene hoy rango constitucional conforme al art. 103.1 de la vigente Constitución, y dando un giro sustancial a su actuación precedente obvió el hecho de que tenía un aval para garantizar la ejecución de las correspondientes obras de urbanización y cambió la obligación impuesta al hoy recurrente, pretendiendo ahora el pago de Contribuciones Especiales establecidas en momento en que ya aquél no era propietario de parte alguna del edificio construido en su día al amparo de la licencia municipal otorgada en febrero de 1976.

Dado que la finalidad de la fianza o aval prestado en su día era garantizar la ejecución de unas obras de urbanización, las cuales se han llevado a cabo y han sido sufragadas por las contribuciones Especiales establecidas al efecto, resulta de todo punto improcedente mantener dicho aval bancario para garantizar el cumplimiento de unas cargas u obligaciones de imponible ejecución, como ya señalara la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 1978, razón por la que procede la devolución de dicha garantía.

La Administración demandada ha quebrantado con su comportamiento el principio de vinculación a sus propios actos, pues habiendo dejado de lado la exigencia de que sea el recurrente quien realice las pertinentes obras de urbanización en su momento, las acomete la propia Corporación en el ámbito de un proyecto más amplio y sufraga su coste, en el porcentaje que consideró oportuno, por la aplicación de un tributo, el cual, por otro lado, no es exigible al recurrente al no ostentar la condición de sujeto pasivo de aquel por no ser titular dominical de parte alguna del inmueble que en su día construyó, y cuya venta total efectuó con antelación a la aprobación del proyecto de urbanización e imposición de Contribuciones Especiales.

QUINTO. – La Administración demandada viene obligada a indemnizar al actor por los gastos que al mismo se le han irrogado desde la fecha en que solicitó la devolución del aval bancario por importe de 236.000 ptas., constituido el 22 de enero de 1976, fecha de dicha solicitud que es la de 11 de marzo de 1987, gastos derivados del mantenimiento indebido del referido aval por la Corporación Municipal de referencia, así como también por los que le han sido generados como consecuencia de tener que constituir el aval bancario por importe de 829.962 ptas. y ello desde la fecha misma de su constitución, 20 de abril de 1992, y hasta la cancelación de ambos, rechazándose por carente de fundamento el alegato de la demandada, en cuanto a este segundo aval, en el sentido de que pudo ser retirado voluntariamente por el recurrente tras la resolución ahora impugnada, de 22 de mayo de 1992, toda vez que basta la simple lectura del apartado quinto de la misma para comprobar que la devolución de aquél se condicionaba al abono de la cuota exigida al recurrente en dicha resolución.

Tales gastos, cuya cuantía se determinará en ejecución de esta sentencia, se han irrogado al actor por el actuar irregular de la Corporación demandada al no proceder en su momento a devolverle la fianza inicial constituida en el año 1976.

SEXTO. – Por aplicación de lo dispuesto en el art. 131.1 de la Ley de la Jurisdicción, no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas al no apreciarse temeridad en la conducta de la demandada.

En atención a lo hasta ahora razonado,

FALLAMOS

PRIMERO. – Estimamos el recurso contencioso-administrativo número 121 de 1992 interpuesto por D. M. S. M. contra las resoluciones dictadas por el Ayuntamiento de Zaragoza en fechas 22 de julio de 1988 y 22 de mayo de 1992, que se relacionan en el encabezamiento de la presente y recaída en los expedientes 167601/87 y 3006829/89, las que anulamos y dejamos sin efecto por no ser conformes al ordenamiento jurídico, así como las posteriores que tuviesen su causa en aquéllas.

SEGUNDO. – Declaramos el derecho del recurrente a que le sea devuelto el aval bancario constituido el 22 de enero de 1976, por importe de 236.000,- ptas. en el expediente sobre licencia municipal para construcción edificio n^o 43569/75, así como el aval constituido el 20 de abril de 1992 por un importe de 829.962 ptas. en cumplimiento del Acuerdo de 22 de julio de 1988, ahora impugnado.

TERCERO. – Condenamos a dicha Administración Local demandada a que indemnice al recurrente en el importe de los gastos irrogados al mismo por el mantenimiento de los dos mentados avales durante el periodo de tiempo, que se referencia en el fundamento jurídico quinto de esta sentencia importe cuya cuantificación se efectuará en fase de ejecución.

CUARTO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a las costas.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.