
JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 1 DE ZARAGOZA
Procedimiento Ordinario n° 388/2011-P. Sentencia n° 193 (05-07-2012)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

COMPENSACIÓN, PROGRAMA. ÁREA DE INTERVENCIÓN U-11/16-11.

Antecedentes: aprobación de Estatutos y Bases del Área. Compromisos de las partes (plazos y garantías).

Tramitación del Programa: información pública, informes, aprobación. Garantía de la ejecución de la urbanización: cálculo de la base.

Previsiones de cesión consentidas. Actuación en ejecución de sentencia.

Aval incluye obras ejecutadas por el Ayuntamiento.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Javier Oliván del Cacho

En ZARAGOZA, a cinco de Julio de dos mil doce.

En nombre de S.M. el Rey, el Ilmo. Sr. Magistrado D. José Javier Oliván del Cacho, Juez del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo n° 1 de los de Zaragoza, habiendo visto el procedimiento ordinario 388/2011, en el que ha sido actora la JUNTA DE COMPENSACION DEL AREA DE INTERVENCION U-11-16-1 DE ZARAGOZA, representada por Doña E., Procuradora, con asistencia letrada de D. J. y como demandado el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por Doña S. y asistido por la Letrado Consistorial, siendo objeto del recurso el acuerdo de 27 de junio de 2011.

HECHOS

PRIMERO.- El día 6 de octubre de 2011, Doña E., Procuradora, presentó recurso contencioso administrativo contra la actuación precitada.

SEGUNDO.- El día 15 de diciembre de 2011, se presentó escrito de demanda, en cuyo suplico interesaba que se dictare Sentencia estimatoria “de las pretensiones ejercitadas en la presente Demanda, en virtud de la cual se anulen los actos impugnados por su disconformidad a derecho, dejándolos sin efecto parcialmente en cuanto a las siguientes previsiones: 1) la base para el cálculo de la cuota para la garantía de la urbanización; 2) la previsión de reembolso de los gastos de urbanización ejecutados por el Ayuntamiento, y 3) la cesión del 10 % del aprovechamiento medio del ámbito. Y declare, además, como situación jurídica individualizada, que para calcular la garantía de ejecución de la urbanización no procede la inclusión del importe de los costes de las obras ejecutadas por el Ayuntamiento, en los términos de los fundamentos primero y segundo de la demanda, ni tampoco procede el reembolso de este importe al Ayuntamiento, y que tampoco procede la cesión del 10 % del aprovechamiento medio, debiendo corregirse el acuerdo municipal aprobatorio del programa de compensación en lo necesario para la plena eficacia de tales declaraciones”.

TERCERO.- El día 19 de enero de 2012, tuvo entrada en este Juzgado escrito de oposición a la Demanda, en cuyos suplico interesaba que se dictara una Sentencia desestimatoria.

CUARTO.- Practicada la prueba admitida por este Juzgado y presentados los escritos de conclusiones, los autos quedaron conclusos para Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se impugnan en esta litis diversas prescripciones de un

programa de compensación aprobado por el Ayuntamiento de Zaragoza.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo cabe derivar los siguientes elementos fácticos:

Expediente 135582/2009

1.- Con fecha 30 de noviembre de 2009, diferentes personas y entidades, en relación con el expediente de aprobación de los Estatutos y Bases del Área de Intervención U-11-16-1, manifestaron (folio 1):

“Los comparecientes manifiestan su compromiso de inicio de las obras de urbanización en el plazo de un año desde la aprobación del programa de compensación y de finalización en el plazo de cinco años, salvo solicitud de prórroga caso de que proceda. Los comparecientes manifiestan su compromiso de presentación de la garantía suplementaria por el 4 % del coste de las obras de urbanización, en la cuantía que ha de valorarse por ese Servicio, previa audiencia a esta parte”.

2.- Con fecha 1 de febrero de 2010, se emitió informe por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión, folios 7 a 11, donde se contienen las siguientes conclusiones:

“Se requiere, por tanto, que se concrete el porcentaje del aval a requerir que será como mínimo del 10 % y como máximo del 100 % de las cargas de urbanización de acuerdo con lo dispuesto en el art. 160 d) de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón. Debe tenerse en cuenta que en este ámbito consta aportado aval por importe del 6 % de los costes de urbanización, por lo que como se indicaba en acuerdo informativo del Gerente de Urbanismo de 24 de octubre de 2009 citado, en este informe puede entenderse que sería suficiente con un 4 % para completar el porcentaje mínimo ahora impuesto por la legislación.

Se requiere también confirmación en cuanto a la cantidad a la que debe referirse el porcentaje que se entienda procedente imponer que, salvo mejor criterio, sería el coste del proyecto de urbanización ya aprobado con carácter definitivo que asciende a 202.767,32 euros de acuerdo con el informe emitido por el Servicio de Ingeniería y Desarrollo Urbano, importe al que debería sumarse para calcular el aval, también salvo mejor criterio, el coste de las obras de urbanización ya ejecutadas por este Ayuntamiento que según consta en el informe emitido por la Dirección de Conservación y Explotación de Infraestructuras ascienden a 1.106.612,87 euros. No obstante, también salvo criterio mejor fundado y tal y como se ha indicado, no procede exigir aval por este concepto a la Fundación A. por las razones expuestas y respecto a la entidad E.,SA y a los propietarios representados por D. R. el aval a exigir por este concepto no podría sobrepasar la cantidad de 8.000 pts/m² también por las razones expuestas en este informe.

Una vez que se determine el porcentaje del aval a aportar y la cantidad a la que debe referirse éste, también debe concretarse el momento en el que se entiende procedente exigir este aval. A la vista de la redacción de la Ley 3/2009 que no concrete con exactitud esta cuestión, el aval a aportar puede exigirse antes de la aprobación inicial o, salvo mejor criterio y si los órganos de gobierno no lo entiende conveniente, imponerse como prescripción en ese acuerdo de aprobación inicial condicionado la aprobación definitiva del programa de actuación a la aportación de esta garantía. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 161 de la Ley 3/2009 que remite al 144 de la misma Ley, el procedimiento de aprobación de los programas de actuación consta de aprobación inicial y definitiva, con un trámite de información pública y audiencia a los interesados por plazo común de veinte días hábiles. Aunque la Ley 3/2009 no concreta el órgano competente para la adopción de esos acuerdos, a juicio de esta unidad jurídica, se trata de acuerdos en materia de gestión urbanística por lo que el órgano competente será el Gobierno de Zaragoza, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 57/2003, de medidas de modernización del Gobierno Local”.

3.- Con fecha 22 de febrero de 2010, el Consejo de Gerencia acordó por unanimidad (folio 15) :

“1.- La garantía de la correcta ejecución de las obras de urbanización será por importe del 10 % de las cargas de urbanización. 2º.- Dicha garantía se aportará antes de la aprobación definitiva del programa de compensación. Ambos acuerdos

resultarán aplicables a todos los programas de compensación que se tramiten hasta que mejore la situación económica del sector; y 3º en la presente área de intervención deberá constituirse aval en concepto de gastos de urbanización por el Ayuntamiento y por los gastos de urbanización pendientes”.

4.- Con fecha 26 de marzo de 2010, el Gobierno de Zaragoza aprobó con carácter inicial el Programa de compensación, añadiendo los siguientes pronunciamientos (folio 26):

“SEGUNDO.- Informar que el importe de las obras de urbanización de este ámbito, al que debe referirse el porcentaje del 4 % citado en el apartado anterior, asciende a 202.767,32 euros en concepto de obras de urbanización pendientes y a 1.106.612,87 euros en concepto de obras de urbanización imputables al ámbito pero ejecutadas de forma anticipada por este Ayuntamiento de Zaragoza. No obstante, de esta última cantidad hay que deducir la que resulte del informe del Servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano, pendiente de emisión y del que se dará traslado a los afectados cuando se emita.

TERCERO. - Someter el expediente a información pública (...).

CUARTO.- Reiterar la solicitud de informe al Servicio de Ingeniería y Desarrollo Urbano a fin de que se concrete la cantidad que debe deducirse del importe del proyecto municipal de ejecución de la plaza situada en este ámbito (expediente 3.028.101/1995) por referirse a obras exteriores al área U-11-16-1”.

5.- Tras un trámite de audiencia, informes de órganos municipales y aportación de documentación diversa, se emite informe por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión en fecha de 17 de noviembre de 2010, folios 412 y siguientes. En tal informe, entre otras cosas, se dice:

“B.- OBRAS EJECUTADAS: DISTINCIÓN ENTRE PROPIETARIOS QUE ACCEDIERON A LA OCUPACIÓN ANTICIPADA Y LOS RESTANTES”.

Tal como se ha indicado en los informes emitidos en este procedimiento y en el de aprobación de las Bases de Actuación y Estatutos de la junta a constituir, en este ámbito el Ayuntamiento anticipó obras de urbanización que los propietarios tenían obligación de realizar conforme al plan especial aprobado.

Las obras municipales se ampararon en el Proyecto de obras de la plaza mayor de San José y fueron realizadas y liquidadas en el año 1997 en los expedientes 332.642/1997 y 707.520/1997. Del importe total que consta en esos expedientes se ha deducido, a petición de este servicio jurídico, las obras que incluidas en el proyecto excedían del ámbito del plan especial (...)

6.- Tras un nuevo trámite de audiencia, se emitió nuevo informe por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística en fecha 8 de febrero de 2011, folios 455 y siguientes, en el que puede leerse:

“Por último, la alegación por la que se considera que no tiene sentido solicitar aval por unas obras ya ejecutadas, hay que informar que efectivamente las obras ya están ejecutadas, e incluso pagadas, pero no por los propietarios obligados a sufragar los costes de urbanización sino por un tercero, en este caso el Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que se considera acertado solicitar que se garantice la obligación de pago pendiente.

En este sentido, se recuerda que el aval aportado finalmente en la fase de planeamiento (del 6 % del coste de urbanización) se aportó cuando ya estaban ejecutadas las obras y se calculó teniendo en cuenta tanto los costes de urbanización pendientes, como el coste de la plaza ya ejecutada, si bien en este caso se calculó con base en los costes estimados en el presupuesto de ejecución contenido en el planeamiento. En este momento, no se alegó que no debían avalarse las obras ya ejecutadas, circunstancia que debe tenerse en cuenta en este momento, ya que lo que se discute parece ser más bien la cantidad que este Ayuntamiento puede repercutir a los propietarios (coste real o estimación en el plan inicial) y no la obligación de pago y por tanto de garantía de los propietarios. (...)”.

7.- A los folios 461 y 462, se aportó aval por la Fundación A.

8.- Tras un nuevo informe, por el Gobierno de Zaragoza, en 10 de marzo de 2011, se aprobó el programa de compensación.

Expediente 503.976/2011

1.- Con fecha 12 de mayo de 2011, por la Junta de Compensación ahora actora se interpuso recurso de reposición; folios 2 a 6.

2.- A los folios 9 a 16 obra informe emitido por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística en 16 de junio de 2011.

3.- En fecha 27 de junio de 2011, se desestimó el recurso de reposición, lo que se impugna en esta litis (folio 19).

TERCERO.- En la demanda, el Sr. Letrado ha rechazado que el cálculo de la base de la garantía de la ejecución de la urbanización haya de incluir el importe de los costes evaluados por la ejecución de la obra de la plaza y espacio libre públicos por ese Ayuntamiento en el año 1995. Tal reclamación, según se argumenta, debe decaer en función del tiempo transcurrido (15 años), añadiendo que, en todo caso, carece de sentido exigir una garantía respecto a obras que ya han sido ejecutadas. Y, finalmente, se mantiene que “no procede el reembolso de la cantidad evaluada por costes de obras ejecutadas por el Ayuntamiento ni la inclusión de tales costes a los efectos del cálculo de la garantía en ejecución de la obra de urbanización a prestar en el marco del Programa de Compensación, quedando limitados los costes de urbanización a los previstos para la ejecución de la urbanización conforme al proyecto de urbanización aprobado por el Ayuntamiento en su sesión del 4 de diciembre de 2009”.

Por su parte, la Sra. Letrada Consistorial ha defendido la regularidad de la actuación impugnada con base en pronunciamientos judiciales anteriores y en función de lo dispuestos en los informes obrantes en el expediente administrativo.

CUARTO.- La resolución de esta litis, como se deduce de lo alegado por las partes y de los documentos aportados a autos, no puede pasar por alto el hecho de que la actora haya consentido el Acuerdo de 11 de marzo de 2010 de aprobación de los Proyectos de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación del Area de Intervención U-11-16-1; acuerdo que fue enjuiciado en el P.O. 215/2010 en este mismo Juzgado por Sentencia, devenida firme, de fecha 1 de marzo de 2012.

Y es que, en las referidas Bases, se definían aspectos esenciales de esta litis que ya no pueden ser discutidos nuevamente. Así, en la Base Vigésimo Octava se prescribía que el proyecto de compensación debía cumplimentar la obligación de cesión del 10 % del aprovechamiento medio, lo que desactiva la impugnación que ahora se dilucide en este extremo, al haberse consentido tal previsión.

A igual conclusión hay que llegar en relación con lo dispuesto en la Base decimotercera, que dice así:

“1.- Los costes de urbanización se afrontarán en proporción a los aprovechamientos adjudicados a cada uno de los propietarios, de acuerdo con lo que se prevén en el proyecto de reparcelación.

2.- Hasta tanto se apruebe definitivamente el Proyecto de Reparcelación, los derechos y gastos se determinarán, con carácter provisional, de acuerdo con las superficies aportadas por cada uno de los propietarios incluidos en el Área de Intervención U-11-16-1, regularizándose la situación contable una vez aprobado el proyecto de reparcelación.

3.- Además de los costes previstos en las Bases SÉPTIMA y NOVENA, se considerarán costes de urbanización con cargo al sistema:

a.- Los gastos originados por la redacción y tramitación del Plan Especial, y la de los proyectos que lo gestionan y desarrollan: elaboración y tramitación de Bases de Actuación y Estatutos; Proyecto de Reparcelación, y Proyecto de Urbanización, con todos los gastos necesarios para su desarrollo.

b.- Los derivados de la urbanización de los espacios públicos y privados, recogidos en el expediente municipal de tramitación del Plan Especial de Reforma Interior”.

Más aún, no sólo cabe alegar la existencia de un acto consentido, sino también una actuación en ejecución de sentencia que no puede ser enjuiciada por este órgano judicial, en la medida que ya existe un pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre cómo ha de ejecutarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2003. De hecho, en la Sentencia de este Juzgado, de fecha 1 de marzo de 2012, se inadmitió el recurso ya citado contra los Estatutos y Bases de la Junta de Compensación, en el que se esgrimían pretensiones en parte coincidentes con las de los presentes autos. Así, en la referida Sentencia, entre las pretensiones de

la parte recurrente, se encontraba la siguiente:

“Que subsidiariamente en las Bases de actuación y Estatutos por los que se rija la Junta de Compensación del Área de Intervención U-11-16 deben de recogerse los pronunciamientos contenidos en las Sentencias del TSJ de Aragón de 31 de enero de 2000 y del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2003, en concreto no excluir la finca de la Calle Cautelar del ámbito de intervención, no exigir el 10 por 100 de aprovechamiento lucrativo y que la previsión de costes a soportar por los propietarios sea de 487 pesetas”.

Pues bien, tal pretensión fue inadmitida con base, a su vez, en lo resuelto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 18 de septiembre de 2009, que, a su vez, inadmitió una impugnación planteada frente a un nuevo Plan Especial de Reforma Interior.

De ahí que la invocación que se hace en la Demanda a la vulneración de previas sentencias judiciales debió articularse a través de un incidente de ejecución en su caso; máxime, cuando tal pretensión ejecutiva puede plantearse por quien no ha sido parte en el proceso declarativo (por ejemplo, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2011, rec. 3517/2010).

En consecuencia, deben rechazarse los motivos de impugnación (y las correlativas pretensiones) que acaban de exponerse, quedando pendiente de resolver la cuestión referente a si se deben avalar las obras ya realizadas.

Y, en este punto, este Juzgado debe compartir el criterio de la Administración, debido a que, dentro de las obras incluidas en los instrumentos de gestión (los proyectos de reparcelación), pueden incluirse obras ya ejecutadas (así los art. 149 de la Ley Urbanística de Aragón de 2009 y 125 de la Ley Urbanística de Aragón de 1999). En esta dirección, se sitúa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de fecha 28 de octubre de 2009, rec. 660/2009, en la que se califica como carga urbanística la urbanización de una calle ya ejecutada con anterioridad.

En este contexto legal y jurisprudencial, resulta congruente que el aval tome también como referencia el importe de las obras ejecutadas por el Ayuntamiento, en cuanto que la inversión pública en su día realizada también debe ser garantizada en los términos legalmente exigibles, ex art. 160 d) de la Ley Urbanística de Aragón de 2009.

Procede, por todo ello, desestimar el presente recurso contencioso-administrativo y ratificar la actuación administrativa objeto de impugnación.

QUINTO.- No se hace especial pronunciamiento en materia de costas, ex art. 139 de la Ley Jurisdiccional.

FALLO

Se desestima el recurso contencioso-administrativo 388/11 interpuesto por la Procuradora E. en nombre y representación de la Junta de Compensación del Área de Intervención U-11-16-1 contra el acuerdo de 27 de junio de 2011, que se ratifica, al ser conforme a Derecho.

Así por esta sentencia lo pronuncio, mando y firmo.