

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
Recursos n.os 1.077/1989 y 1.078/1989.
Sentencia n.º 553 (23-5-1990)

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

AVAL, DEVOLUCIÓN (obras de urbanización).

Garantía de la ejecución de obras de urbanización. Obligación impuesta en la licencia de obras, condicionando la ocupación del edificio a la obtención del certificado final de obra.

Actuación urbanística sometida al pago de contribuciones especiales.

Procede la devolución (teoría de los actos propios).

No cabe indemnización.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a veintitrés de mayo de mil novecientos noventa.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos de la Alcaldía Presidencia de 30 de septiembre de 1988 y 13 de enero de 1989, debe entenderse confirmadas en Reposición en forma presunta por vía de Silencio, sobre negativa a devolución de avales, pago de gastos de urbanización y devolución de contribuciones especiales.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – En contestación a la petición de devolución de aval solicitada por la C. de P. «...» la Alcaldía del Ayuntamiento de Zaragoza, en resolución de 30 de septiembre de 1988, acordó negar la devolución solicitada, exigir el pago de los gastos de urbanización y proceder —luego— a la devolución de contribuciones especiales. Deducido Recurso de Reposición debe entenderse desestimado por aplicación de la ficción legal del Silencio Negativo.

SEGUNDO. – Formulada otra petición igual por la C. «...» (antes Palma de Mallorca), fue desestimada por resolución de análogo contenido de 13 de enero de 1989. Deducida Reposición también debe entenderse desestimado en forma presunta.

TERCERO. – Previa la admisión a trámite de los recursos, publicación de sus interposiciones y recepción de los expedientes administrativos, la C. de P. «...» dedujo demanda en súplica de que se dicte sentencia que anule los actos impugnados, ordena la devolución del aval prestado y la indemnización de su costo desde la solicitud de devolución; con expresa condena en costas a la Administración demandada.

CUARTO. – En el mismo trámite la C. «...» (antes ...), dedujo análogas pretensiones procesales.

QUINTO. – El Ayuntamiento de Zaragoza, en sendas contestaciones a las demandas, solicitó la desestimación del recurso.

SEXTO. – Recibido el recurso a prueba se declaró la pertinencia de la documental propuesta que no ha sido practicada por el Ayuntamiento demandado.

SÉPTIMO. – Finado el periodo probatorio se señaló para Vista el 16 del corriente mes de mayo, en cuyo acto las partes ratificaron el contenido de sus escritos.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. – Entrando en el estudio del primero de los recursos acumulados, se impugna bajo el n.º 1077 de 1989 el acuerdo de la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, de 30 de septiembre de 1988, que decía así: «PRIMERO. – Informar a D. E. I. D., en representación de la C. ..., de la imposibilidad de devolver el aval bancario prestado por la C.A.I., por un importe de 3.000.000 de ptas., constituido para garantizar la ejecución de las obras de urbanización en polígono 37, manzana N, hasta que abone la cantidad de 6.442.988 ptas., importe a que ascienden las obras ejecutadas municipalmente. SEGUNDO. – Dar traslado de la presente resolución a Administración de Rentas, al objeto de que por esa Sección se inicie el oportuno procedimiento recaudatorio, por un importe de 6.442.988 ptas., asegurando el cumplimiento de la obligación de la licencia de obras, por la cual se constituyó el aval referenciado. 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. CUARTO. – Posteriormente, deberá trasladarse el acuerdo relativo a la devolución del aval, a la Sección de Hacienda, con el fin de iniciar los trámites pertinentes, tendentes a la devolución de las contribuciones Especiales que, en su caso, se hubiesen girado y abonado por idénticos conceptos a los que el interesado se obligó a ejecutar y costear, en virtud de la licencia de obras...». Este acto debe entenderse confirmado en Reposición, en forma presunta, por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo.

SEGUNDO. – Es evidente que cuando la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento zaragozano concedió licencia de obras a la «C. de P. ...» para la construcción de 21 viviendas, locales y sótano en la calle ... s/n, Manzana N del Polígono 37 —acuerdo de 15 de diciembre de 1981— se sometió esta autorización a una serie de condiciones entre las que se encontraban las siguientes: «... DÉCIMA. – No se utilizará la construcción hasta tanto no esté concluida la obra de urbanización y se establecerá tal condición en las cesiones del derecho de la propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio. UNDÉCIMA. – No se permitirá la ocupación del edificio hasta que no esté realizada la urbanización que afecta a los mismos, y estén en funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica así como el alcantarillado. DUODÉCIMA. – La edificación y la urbanización se ejecutarán simultáneamente debiendo terminarse las dos, al mismo tiempo, en todo caso. El incumplimiento del deber simultánea a la edificación, comportará la caducidad de la licencia sin derecho a indemnización, impidiéndose el uso de lo edificado, sin perjuicio del derecho de los terceros adquirentes al resarcimiento de los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado. DECIMOTERCERA. – Previamente a la ocupación del edificio, deberá solicitarse certificado final de obra, para comprobar que las obras se han ajustado al proyecto aprobado, y a las condiciones de la licencia otorgada». Para garantizar el cumplimiento de esta condición se prestó el aval bancario cuya devolución ahora se solicita.

TERCERO. – Ni el Ayuntamiento exigió a la Comunidad recurrente el cumplimiento de su obligación de urbanizar, ni ésta llevó a cabo la carga que había adquirido. A partir de aquí la posición municipal era muy clara: exigir a quien acciona llevar a cabo la urbanización a que se había comprometido y prohibir la ocupación del edificio hasta que tal obligación se cumpliera, procediendo —en su caso— a la ejecución subsidiaria, de conformidad con lo previsto en el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

CUARTO. – Sin embargo, nada de esto hizo el Ayuntamiento de Zaragoza, que olvidando lo que él mismo había previsto llevó a efecto por sí la urbanización y, a continuación, procedió a establecer y —en su momento— girar contribuciones especiales por la obra ejecutada.

QUINTO. – El Ayuntamiento con esta actuación infringió uno de los principios básicos en toda actuación administrativa cual es el de Coordinación que, incluso, tiene hoy rango constitucional en el artículo 103.1 de la Carta Magna. Dando un giro sustancial a su actuación obvió el hecho de que tenía un aval para garantizar la ejecución de la Urbanización y cambió la obligación impuesta a quien hoy acciona que se vio sometido al pago de contribuciones especiales.

SEXTO. – Cuanto se ha expuesto nos llevará —por simple razón de lógica jurídica— a la estimación sustancial del recurso. En efecto, la finalidad de la fianza era garantizar la ejecución de unas obras de urbanización que se han llevado a cabo y han sido sufragadas por contribuciones especiales, razón por la cual procede la devolución de esta garantía.

SÉPTIMO. – No resulta procedente exigir de la parte actora el pago de una determinada suma por gastos de urbanización, pues se olvida —repetimos— que ésta se llevó a cabo mediante el pago de contribuciones especiales. Aquí resulta de plena aplicación la teoría de los propios actos. En efecto, íntimamente es de rechazar la solicitud que se formula por la actora en relación con el pago por la Administración de los supuestos daños y perjuicios causados en razón, por una parte, de no haberse deducido previamente la petición en vía gubernativa, y, de otro lado, porque, en la presente vía jurisdiccional, tampoco se ha acreditado la concurrencia e importe de los mismos, debiendo entenderse que, con la devolución de lo en su día ingresado por la parte, quedan totalmente satisfechas sus pretensiones y amparados sus derechos.

OCTAVO. – El Ente Local ha hecho quebrar con su actitud la teoría de sus propios actos, pues aparcado el tema de la ejecución de la urbanización por el titular de la licencia de obras, llevan a cabo —en un acto posterior, incompatible con aquél— unas obras cuyo costo se sufraga —en la parte que estimó oportuno— por la aplicación de un Tributo.

NOVENO. – Pretende ahora la Corporación demandada —para evitar una doble y antijurídica carga sobre el propietario— devolver lo percibido por las tan citadas Contribuciones Especiales, olvidando que curiosamente tales actos de imposición han venido a ser —en la actualidad— declarativos de derechos para la Comunidad que recurre, por lo que el acordar tal devolución sin acudir previamente a la Lesividad, el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo (actos nulos de pleno derecho), o al 110 de la misma norma (actos anulables que infrinjan manifiestamente la Ley) se está infringiendo la legalidad.

DÉCIMO. – Cuanto antecede nos lleva a una clara conclusión: procede la devolución del aval, sin exigir el pago de cantidad alguna a la C. ... ni proceder —correlativamente— devolución alguna por contribuciones especiales.

DECIMOPRIMERO. – Quien acciona solicita, además, el ser indemnizado por los costos que le ocasiona la pervivencia del aval. En tal punto su pretensión debe ser rechazada, no sólo porque de la anulación de un acto no surge —«ope legis»— la indemnización de daños y perjuicios, sino porque no puede olvidarse que quien acciona no cumplió en su día con las obligaciones derivadas del otorgamiento de licencia que —en definitiva— propició el nuevo sistema de pago a través de Contribuciones Especiales. Esto da —además— pleno apoyo a la prudencia con que han actuado los técnicos municipales que han informado sobre la petición de la devolución del aval pues si —a la postre esta resulta procedente—, era necesario despejar todo el tema del incumplimiento por parte de quien acciona de su obligación de indemnizar.

DECIMOSEGUNDO. – En el segundo de los recursos contenciosos se impugna por la antigua C. de P. «...» — hoy «...»— el acuerdo de la Alcaldía, de 13 de enero de 1989, disponiendo: «PRIMERO. – Informar a D. M. R. L., Administrador de la C. de P..., de la imposibilidad de devolver aval bancario prestado por la C.A.I. por un importe de 4.500.000 ptas., constituido para garantizar la ejecución de las obras de urbanización en C/ ..., Manzana «O», Polígono 37, hasta tanto el interesado no abone la cantidad de 12.205.133 ptas. correspondientes al coste de dichas obras de urbanización, de conformidad con lo dispuesto en la Condición Séptima de la Licencia de Obras. Ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley del Suelo que impone a los propietarios de suelo urbano la obligación de costear las obras de urbanización. SEGUNDO. – Dar traslado de la presente resolución a Administración de Rentas al objeto de que por esa Sección se inicie el oportuno procedimiento recaudatorio, por un importe de 12.205.133 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. CUARTO. – Posteriormente, deberá trasladarse el acuerdo relativo a la devolución del aval, a la Sección de Hacienda, con el fin de iniciar los trámites pertinentes tendentes a la devolución de las Contribuciones Especiales que, en su caso, se hubiesen girado y abonado por idénticos conceptos a los que el interesado se obligó a ejecutar y costear, en virtud de licencias de obras».

DECIMOTERCERO. – Todo lo que acabamos de decir del primero de los recursos, es aplicable al segundo, proyectado sobre otra licencia de obras de características análogas a la primera. Esta ha sido la razón de la acumulación, y por tanto basta con dar por reproducidos ahora los fundamentos jurídicos anteriores.

DECIMOCUARTO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

FALLAMOS:

PRIMERO. – Estimamos, sustancialmente, el presente recurso contencioso número 1077 de 1989, y su acumulado número 1078 del mismo año, deducidos por las «C. DE P. ... y «...» (antes ...).

SEGUNDO. – Anulamos los acuerdos de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza, de 30 de septiembre de 1988 y 13 de enero de 1989, objeto de impugnación, así como su confirmación presunta en Reposición por aplicación de la ficción legal del Silencio Administrativo Negativo.

TERCERO. – Disponemos la cancelación a cada uno de los recurrentes de los avales prestados, con subsiguiente devolución.

CUARTO. – Desestimamos la petición de indemnización formulada.

QUINTO. – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

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