
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 991/2001. Sentencia de 8-07-2003

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

AVAL DEVOLUCIÓN. DESESTIMACIÓN.

Aval prestado equivalente al 50% del coste de las obras de urbanización del Sector 56-3. Junta de Compensación.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D^a Isabel Zarzuela Ballester (*Ponente*)

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza a ocho de julio de dos mil tres.

En nombre de S.M. el Rey.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sección Primera, el recurso número 991 de 2001, seguido entre partes, como demandante la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 56-3, representada por el Procurador D. M.J.B.F. y defendida por el Letrado D. J.L.P.L.; como demandada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA representado por Procurador D. F.P.A. y defendido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Es objeto de impugnación el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 14 de septiembre de 2001, desestimando solicitud de devolución de aval prestado equivalente al 50% del coste de las obras de urbanización del Sector 56.3.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La actora mediante escrito presentado el 5 de noviembre de 2001, dedujo el presente recurso contencioso contra la indicada resolución administrativa.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en súplica de que se dictara sentencia por la que se anule y deje sin efecto el Acuerdo municipal impugnado y se ordene la devolución del aval prestado, condenando a la Administración demandada a abonar los daños y perjuicios ocasionados por la prestación del mismo, esto es, los costes correspondientes a la formalización y al mantenimiento del referido aval y los intereses que correspondan.

TERCERO.- La Administración demanda, en su contestación a la demanda suplicó que se dictara sentencia desestimando el recurso.

CUARTO.- No habiéndose solicitado el recibimiento del proceso a prueba y tras el trámite de conclusiones, se señaló para votación y fallo del recurso el día 29 de junio de 2003.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente proceso la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia, por la que se desestima la solicitud formulada por la recurrente de devolución de aval prestado equivalente al 50 % del costo de las obras de urbanización del Sector 56.3, con el fin de permitir la ejecución de un proyecto de edificación solicitado por C.C.B., S.L., miembro de dicha Junta.

SEGUNDO.- La parte actora, en su pretensión anulatoria del acuerdo recurrido y devolución del aval prestado, reproduce en esencia, en este recurso jurisdiccional, bajo la misma representación procesal y dirección letrada, los mismos argumentos que los que se adujeron en el recurso seguido ante esta Sección con el número 1.190/1994, cuyo objeto era sustancialmente idéntico, y en el que se dictó la sentencia de fecha 16 de enero de 1998 —aportada a los autos por la actora— por la que con estimación del mismo, se anuló la exigencia —impuesta como condición en la licencia de obras recurrida— de aportación de avales por la Junta de Compensación allí recurrente, para garantizar las obras de urbanización a que tal recurso se referían, y acordó la cancelación de los que se habían prestado. Sin embargo, dicha sentencia fue recurrida en casación por la representación del Ayuntamiento, habiéndose dictado por el Tribunal Supremo la sentencia de fecha 24 de abril de 2002 —aportada a los autos por el Ayuntamiento demandado— por la que, con revocación de aquella, desestimó el recurso de la actora contra las dos condiciones impugnadas e impuestas en la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo fundamento de derecho séptimo se reproduce para llegar al mismo pronunciamiento desestimatorio en el presente recurso —al igual que ocurrió en el recurso número 440/1999 de esta Sección—: «SÉPTIMO.— En el cuarto motivo de casación se alega «la infracción de los artículos 53 EDL 1976/979 y 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 EDL 1976/979 (de recobrada vigencia a partir de la STC 61/97 EDJ 1997/860), de los artículos 39, 40 y 41 del Reglamento de Gestión Urbanística, EDL 1978/3109, de las Normas del PGOU de Zaragoza 1.2.9.6 y 4.1.2.b) y de los puntos 2.1.2.c), 2.3.1.1 y 8.3.4 de las Ordenanzas Municipales de Edificación vigentes en el término municipal de Zaragoza» por cuanto la Sala de instancia «acoge el razonamiento propugnado por la actora e interpreta que la exigencia de aval tan sólo resulta procedente en el supuesto de actuaciones sistemáticas, es decir, las no incluidas en un Polígono o Unidad de Actuación —hoy, por extrapolación, Unidad de Ejecución— (art. 40.1.b) RGU EDL 1978/3109), pues en el supuesto concerniente a una Unidad de Ejecución la legislación estatal supletoria (41 RGU EDL 1978/3109) no exige las expresadas garantías». Desprovisto de la cita de las Normas del Plan General y de sus Ordenanzas (normas ni siquiera aludidas en la instancia y cuya posible infracción no puede ser traída a casación por no ser normas estatales, tal como previenen los artículos 93.4 y 96.2 de la Ley

Jurisdiccional EDC 1956/42) este motivo debe ser estimado, ya que la sentencia impugnada ha interpretado erróneamente, y por ello ha infringido los artículos 89 EDL 1978/3109 y 41 del Reglamento de Gestión Urbanística EDL 1978/3109. La tesis de la sentencia de instancia es la de que los artículos 40 y 41 de ese Reglamento EDL 1978/3109 deben ser interpretados en el sentido de que para poder autorizar en suelo urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar sólo puede exigirse fianza para garantizar la ejecución de las obras de urbanización si se trata de terrenos que no se incluyan en polígonos o unidades de actuación pero no si se trata de terrenos incluidos en polígonos o unidades. Esta tesis es equivocada, y para demostrarlo basta leer el artículo 39-1 del Reglamento de Gestión Urbanística EDL 1978/3109, donde, sin ninguna distinción, se dice que «en suelo urbano sólo podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación». Este es el principio del que tiene que partir la interpretación, de suerte que cualquier defecto de expresión o cualquier discordancia entre los preceptos siguientes ha de resolverse en el sentido dicho en esa regla general. En consecuencia, aunque el artículo 41 del RGU EDL 1978/3109 no exija literalmente la prestación de fianza en el caso de terrenos que estén incluidos en polígonos o unidades de actuación, la exigencia está expresamente dicha en el artículo 39.1 EDL 1978/3109. Por ello, cuando el propio artículo 41.3 EDL 1978/3109 dice que «serán de aplicación las previsiones establecidas en el número 3 del artículo anterior EDL 1978/3109», donde se dice que el incumplimiento del deber de urbanización comportará, entre otras cosas, la pérdida de la fianza, no está haciendo una remisión dislocada o incomprensible, sino coherente con esta verdad proclamada previamente: nunca se puede edificar en suelo urbano en terrenos que no sean solares si previamente no se afianza la ejecución de las obras de urbanización. Además, el artículo 41-1-b) del RGU EDL, 1978/3109 exige que las obras de urbanización estén al menos comenzadas (puesto que habla del «estado de realización de las obras»), lo que no consta en este caso. De lo que se deduce que si por esa causa el Ayuntamiento de Zaragoza hubiera podido denegar la licencia, ningún reproche puede hacer la mercantil actora si el Ayuntamiento se la ha concedido pero con la exigencia de los avales. Esta, por otra parte, es la única interpretación que permite un desenvolvimiento racional del proceso urbanizador y que atiende los intereses de los terceros adquirentes, con frecuencia indefensos ante incumplimientos de otras personas que aquellos deben sufrir en razón de la subrogación impuesta legalmente. El proceso urbanizador tiene un orden lógico y jurídico, a saber, primero urbanizar y luego edificar, y quien pretenda alterarlo (desde luego, en beneficio propio) ha de garantizar que no va a desentenderse de la obra urbanizadora.

Y, desde luego, no puede acogerse ninguno de los otros argumentos expuestos en la demanda contra las condiciones impugnadas. Y así: 1º.- No hay ninguna vulneración de la doctrina de los actos propios. Es cierto que en la cláusula cuarta del Convenio de 30 de junio de 1993 se dijo que las fincas resultantes quedaban afectas con carga real a la ejecución de las obras de urbanización, tal como dispone el artículo 178 del RGU EDL 1978/3109. Pero debe tenerse en cuenta: a) Que en ese Convenio (que, por otra parte, no se refería a todas las obras de urba-

nización) no se previó en absoluto el caso de que algún propietario quisiera construir antes de urbanizar. b) Que el citado artículo 178 RGU EDL 1978/3109 regula un supuesto de hecho distinto. En efecto, una cosa es que las fincas aseguren el pago de la cantidad que a cada una corresponda en las obras de urbanización (artículo 178 EDL 1978/3109) y otra muy distinta que se haya de prestar una fianza para asegurar la realización de esas obras cuando se desee edificar antes de urbanizar (artículos 40 y 41 EDL 1978/3109). 2º.- Las condiciones son correctas en cuanto exigen el aval a la Junta de Compensación, ya que es ésta, por Ley, la que tiene que realizar las obras de urbanización (artículo 176 del RGU EDL 1978/3109). Dicen los demandantes que la Junta no es la solicitante de la licencia y que por esa razón no se le puede exigir a ella la prestación de los avales. Pero el RGU no exige que la fianza la preste el solicitante de la licencia, sino «que se preste fianza», sin más, lo que sin duda permite al Ayuntamiento exigirla de quien tiene realmente la obligación de realizar las obras de urbanización. Por lo demás la actitud procesal de la Junta desmiente esta alegación. Ella no ha impugnado la licencia por haber sido sometida a unas condiciones que le afectan a ella y no se opone por lo tanto a que se edifique antes de la realización de las obras de urbanización (siendo ella, como es, la primera interesada en que se cumpla la secuencia urbanización-edificación (artículo 167.1. m) del RGU EDL 1978/3109) sino que ha venido a pleito precisamente para conseguir que un propietario pueda edificar antes de que la urbanización esté realizada. En definitiva, la Junta no desea que se le exonere a ella del deber de prestar fianza, sino que no la preste nadie. 3º.- Finalmente, tratándose de una urbanización que afecta a una Unidad de Actuación, la exigencia de fianza no puede ser troceada entre todos los propietarios, como quieren los demandantes, pues en tal caso sobraría la Junta de Compensación. El Ayuntamiento ha exigido fianza del 50 % y del 100 % (según las obras de urbanización de que se trata) y, a falta de prueba en contrario, debe concluirse que esas proporciones son las correctas para conseguir una urbanización coherente y armónica».

TERCERO.- No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente:

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso número 991 de 2001 interpuesto por la JUNTA DE COMPENSACIÓN DEL SECTOR 56-3, contra la resolución referida en el encabezamiento de la presente sentencia.

SEGUNDO.- No hacer especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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

Y para que conste, dicha sentencia fue recurrida en casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo declarándose desierto el recurso de casación interpuesto, expido y firmo.