
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 99/1997. Sentencia de 27-06-2000

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

AVAL URBANÍSTICO. EXENCIÓN. OBRAS, REPOSICIÓN DE SERVICIOS.

Exención a C.H.E. Organismo Autónomo de la Administración del Estado.

Ilma. Sra.

MAGISTRADA

D. Isabel Zarzuela Ballester

En Zaragoza, a veintisiete de junio de dos mil.

En nombre de S. M. el Rey.

Es objeto de impugnación el Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 8 de noviembre de 1996, desestimando alegación de exención de aval como consecuencia de licencia de obras concedida a la C. H. E. para construcción de edificio destinado a L. de C. de A..

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 23 de enero de 1997, interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución citada en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se anule el acuerdo impugnado, declarando que la C. H. del E. se encuentra exenta o dispensada de avales, reconociendo el derecho a la devolución del que, en su caso, hubiera podido constituirse.

TERCERO.— La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda suplicó que se dictase sentencia desestimatoria del recurso.

CUARTO.— No habiendo solicitado las partes el recibimiento del juicio a prueba, y tras evacuarse el trámite de conclusiones y quedar pendiente de señalamiento, se dictó providencia con fecha 3 de noviembre de 1999, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ, y el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno de este Tribunal Superior de Justicia, en aplicación de aquella, del 10 de diciembre de 1998, se acordó que, para

el conocimiento y resolución del presente recurso, se constituyera la Sala exclusivamente con el Magistrado ponente, firme la cual se acordó traer los autos a la vista con citación de las partes para sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.— Constituye el objeto del presente recurso contencioso administrativo determinar la conformidad o no a derecho del Acuerdo indicado en el encabezamiento de esta sentencia, por el que se desestima la alegación presentada por la C. H. E., de fecha 4 de septiembre de 1996, relativa a la condición segunda, presentación de aval en garantía de reposición de servicios urbanísticos, impuesta a la licencia de obras de construcción de un laboratorio de calidad de agua en la cuenca del Ebro, sita en Plaza General Muñoz Grandes (U-36-5-3), concedida por la Alcaldía-Presidencia en sesión celebrada el 2 de agosto de 1996, en base a la siguiente motivación: Primero, el dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, de fecha 14 de diciembre de 1992, en que se basa la alegación presentada, no ha sido elaborado para el caso concreto que se plantea en el expediente de la licencia de obras sino que se refiere a una liquidación de tasa e impuesto del proyecto de urbanización del sector 60, Polígono 1, que nada tiene que ver con la exigencia de aval de reposición de servicios urbanísticos. Segundo, la argumentación que el dictamen del Servicio Jurídico del Estado invoca para solicitar la dispensa de prestar avales por la C. H. E., se basa en la dispensa de prestación de avales al Estado y sus Organismos Autónomos, derivada de la inembargabilidad e inejecutividad de los bienes, derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública. Tercero, en el expediente relativo a la licencia de obras sólo se cuestiona la constitución de una garantía o fianza para responder de una obligación urbanística derivada de una licencia de obras, de modo que, solamente en caso de incumplimiento de la obligación garantizada sería cuando, en todo caso, el Ayuntamiento procedería a la ejecución subsidiaria de las obras con cargo al aval constituido para resarcirse del importe de los gastos, daños y perjuicios ocasionados. Cuarto, por cuanto que la legislación vigente en esta materia establece expresamente la exención de prestar fianzas por las entidades locales, según resulta del art. 154.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Quinto, por cuanto la Ley General Presupuestaria, en su artículo 44 no exige de la prestación de fianzas, depósitos o cauciones a los órganos de la Administración del Estado y Organismos Autónomos. Sexto, la exigencia de la fianza es consecuencia de lo dispuesto en el art. 3 de la Ordenanza fiscal número 13.

SEGUNDO.— Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que la Confederación Hidrográfica del Ebro, en adelante C.H.E., en cuanto Organismo Autónomo de la Administración del Estado adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, según resulta de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, artículo 1º del Real Decreto 931/1989, de 21 de julio, por el que se constituye el Organismo de la cuenca, Confederación Hidrográfica del Ebro, y

artículo 8 del Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, sobre reestructuración de Departamentos Ministeriales, que atribuyen al Ministerio de Medio Ambiente la competencia sobre las Confederaciones Hidrográficas, se encuentra dispensado de la prestación de avales y en consecuencia de prestar el que exigía la condición segunda de la resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de otorgamiento de licencia, en garantía de reposición de servicios urbanísticos y como consecuencia de una licencia de obras concedida a la C.H.E. para la construcción de un edificio destinado a L. de C. de las A., porque como señala la sentencia que cita del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1985 (Ara. 2801) «...la realidad acotada muestra primordial y fundamentalmente una situación de exigencia e imposición a la Administración del Estado de una caución en dinero metálico ordenando a compeler a la misma a ejecutar las obras de urbanización y eventualmente destinada, según previene el artículo 40.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, a su incautación por el municipio, quien en tal caso estaría realizando una verdadera acción ejecutiva sobre caudales del Estado, lo que obviamente, y en atención a las peculiaridades del Régimen Jurídico propio de la Hacienda Pública, requiere el adecuado análisis y el correspondiente tratamiento», añadiendo en su quinto considerando, que «...según enseña de forma invariable y constante a lo largo de su evolución el ordenamiento positivo, siempre y por su propia naturaleza la Hacienda Pública ha tenido en el mismo un régimen jurídico singular impregnado y transido de privilegio, hasta el punto de haberse acuñado en la doctrina, con reflejo en textos normativos, la expresión «Fuero de la Hacienda», cuyas notas características más destacadas y exorbitantes, por lo que aquí interesa, se traducen, de una parte, en el rigor legal exigido para la disposición de los derechos económicos de la Hacienda Pública —artículo 30 de la Ley General Presupuestaria, con precedente idéntico en el artículo 6 de las Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911— y en la observancia de rigurosas cautelas para transigir sobre los mismos —artículos 39 y 6, respectivamente, de las mismas leyes— y, por otro lado, en la tajante limitación a la exigibilidad de las obligaciones de pago en función de su origen tasado —artículo 43.1 de la Ley General Presupuestaria— y, muy especialmente, en la prohibición legal a la Administración y en cualquiera de sus esferas y a la Jurisdicción en todos sus órdenes de despachar mandamientos de ejecución o providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública —artículo 44.1 de la citada Ley con antecedente, ya clásico e inveterado, en el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911—, todos cuyos rasgos, clara e inequívocamente reflejados en específicas normas legales que han mantenido su vigencia y eficacia sin solución de continuidad en el ordenamiento positivo, evidencian, como lo patentizan también la exoneración establecida a favor del Estado respecto de depósitos, fianzas y cauciones en el ámbito procesal...que la Hacienda Pública, en cuanto conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado —artículo 2 de la referida Ley General Presupuestaria— y el Tesoro Público, en cuanto conjunto de los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración del Estado —artículo 106 de la misma

Ley—, gozan frente a las demás Administraciones Públicas de un status legal de inmunidad e inviolabilidad que repele terminantemente cualquier posibilidad jurídica de ejecución o realización coactiva en sus bienes y derechos lo que significa, lisa y llanamente, que, y aún cuando no esté recogida expresamente en el ordenamiento jurídico una norma referente al Estado como la que, en los términos del artículo 661.4 de la Ley de Régimen Local, exonera a las Corporaciones Locales de la prestación de fianzas, cauciones o depósitos ante tribunales de cualquier jurisdicción y organismos de la Administración, no cabe imponer y exigir a la Administración estatal una caución pecuniaria susceptible de realización coactiva como la pretendida por el municipio recurrente, pues, bien claro está, la eventual pérdida decretada por la Corporación a modo de ejecución sancionadora de la garantía, implicaría en realidad poner mano coactivamente en caudales públicos integrantes del Tesoro Público y constitutivos de la Hacienda Pública perteneciente al Estado, con práctica elusión de principios y normas que configuran el privilegiado régimen de inviolabilidad otorgado a éste por el ordenamiento vigente».

Lo anteriormente expuesto, no desvirtuado por las eventuales previsiones contenidas al respecto en una Ordenanza fiscal, que como argumento, entre otros, aduce el Ayuntamiento demandado para justificar la exigibilidad del aval, que no pueden prevalecer sobre las establecidas específicamente por la Ley General Presupuestaria, determina la estimación del recurso, procediendo declarar dispensado de prestar avales al Organismo Autónomo C. H. E.

TERCERO.— En materia de costas y por aplicación del art. 131.1 de la L.J. no procede hacer expresa imposición.

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

FALLO

PRIMERO.— Estimar el recurso número 99 del año 1997 interpuesto por la Administración del Estado, y anulando el acuerdo impugnado, declarar que la C. H. E. se encuentra dispensada de prestar avales.

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

Así por esta sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos principales, lo pronuncio, mando y firmo.