

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE URBANIZACIÓN. INTRODUCCIÓN DE FASES DE EJECUCIÓN.

Necesidad de realizar el mismo procedimiento previsto para su aprobación. Infracción procedimiento. Defecto de forma. No desvirtúa el fondo y no produce indefensión.

Contenido material de la modificación ajustado a derecho.

Recepción urbanización por fases. Ajustada a derecho.

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Luis Carlos Martin Osante

En Zaragoza, a siete de Diciembre de 2011.

Vistos por el Ilmo./a. Sr. D. LUIS CARLOS MARTIN OSANTE, Magistrado-Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 003 de ZARAGOZA, los presentes Autos de Procedimiento Ordinario Nº 2/2011 instados por Junta de Compensación del Sector SUZ 55-1 del P.G.O.U. DE ZARAGOZA, representado y defendido por D<sup>a</sup> I.A.H. y D. A.C.R. y siendo demandado Ayuntamiento de Zaragoza, representado y defendido por D<sup>ña</sup>. S.S.S. y D. C.N.C.; y B.C.S.A. representado y defendido por D<sup>ña</sup>. M.M.G. y D. G.R.P.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- Con fecha 4-1-11 se presentó en el Decanato de los Juzgados de esta ciudad, escrito de interposición de Procedimiento Ordinario en el que se formuló recurso contencioso-administrativo por la representación procesal y defensa de la Junta de Compensación del Sector SUZ 55-1, frente a la siguiente actuación administrativa:

*-El acuerdo del Gobierno de Zaragoza del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 21/10/2010 por el que se dispone:*

*PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso potestativo de reposición interpuesto por D. F.J.A.S. en representación de la Junta de Compensación del sector SUZ (D) 55/1 de Zaragoza contra el acuerdo de fecha 28 de octubre de 2009 por el que se aprobó la división en fases y los plazos previstos para la ejecución de las obras correspondientes al proyecto de urbanización del sector citado, en los términos del informe del Servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano de fecha 8 de octubre de 2010 del que se da traslado al recurrente.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, modificar el acuerdo de 28 de octubre de 2009 de aprobación de división en fases y los plazos previstos para la ejecución de las obras de urbanización del sector 55/1 en el punto SEGUNDO en cuyos apartados 1 y 4 deberá suprimirse la referencia a las áreas de intervención F-55-2 y F-55-3.*

*Expedientes administrativos nº 889.005/2009 y 1.416.065/2009.*

**SEGUNDO.**- Una vez que se tuvo por interpuesto dicho recurso, se reclamó el expediente administrativo a la Administración.

Una vez recibido el expediente administrativo, se dio traslado a la parte recurrente, para la interposición de la demanda. A continuación se dio traslado a la Administración para que formulase contestación a la demanda.

Durante la tramitación del procedimiento compareció en los Autos O.D.,S.A., y B.C.,S.A.

Con posterioridad, O.D.,S.A., se apartó del procedimiento.

Una vez formulada la contestación a la demanda por la Administración, se confirió el plazo de contestación a la demanda para la entidad codemandada.

**TERCERO.-** Una vez formulada la contestación a la demanda se fijó la cuantía del presente procedimiento en indeterminada y se recibió el proceso a prueba.

Con posterioridad se practicaron las pruebas admitidas a las partes con el resultado que obra en Autos. Una vez formuladas las conclusiones, quedó el juicio visto para Sentencia.

**CUARTO.-** En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, salvo el plazo para dictar sentencia, debido a la complejidad del asunto y a la carga de trabajo que pesa sobre este Juzgador.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Planteamiento del recurso contencioso-administrativo.-** El presente proceso tiene por objeto el recurso contencioso-administrativo formulado por la Junta de Compensación del Sector SUZ 55-1, frente al acuerdo del Gobierno de Zaragoza del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 21/10/2010 por el que se dispone:

*“PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso potestativo de reposición interpuesto por D. F.J.A.S. en representación de la Junta de Compensación del sector SUZ (D) 55.1 de Zaragoza contra el acuerdo de fecha 28 de octubre de 2009 por el que se aprobó la división en fases y los plazos previstos para la ejecución de las obras correspondientes al proyecto de urbanización del sector citado, en los términos del informe del Servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano de fecha 8 de octubre de 2010 del que se da traslado al recurrente.*

*SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, modificar el acuerdo de 28 de octubre de 2009 de aprobación de división en fases y los plazos previstos para la ejecución de las obras de urbanización del sector 55/1 en el punto SEGUNDO en cuyos apartados 1 y 4 deberá suprimirse la referencia a las áreas de intervención F-55-2 y F-55-3.”*

En el suplico de la demanda se insta por la parte recurrente que se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, acuerde:

*“a) Anular la resolución del Ayuntamiento de Zaragoza de 21 de octubre de 2010, por la que se estimó parcialmente el recurso de reposición interpuesto por mi representada contra el acuerdo de 28 de octubre de 2009 por el que se aprobó la división en fases y los plazos previstos para la ejecución de las obras correspondientes al proyecto de urbanización del sector SUZ 55-1.*

*b) Anular las modificaciones obrantes en el acuerdo de 28 de octubre de 2009 a las que nos referimos en el cuerpo de este escrito, que en síntesis se refieren a las características del carril bici y las infraestructuras básicas de drenaje, saneamiento y abastecimiento de agua.*

*c) Reconocer el derecho de mi representada a que la recepción de las obras de urbanización se realice por fases.*

*d) Imponer las costas a la Administración si se opusiese con mala fe o temeridad de este recurso.”*

Las cuestiones suscitadas por la parte recurrente se refieren a tres ámbitos diferentes:

-El procedimiento para la aprobación de la introducción de fases en el proyecto de urbanización.

-Las cuestiones de fondo de la modificación del proyecto de urbanización.

-La recepción por fases de las obras de urbanización.

**SEGUNDO.- El procedimiento de aprobación de la introducción de fases en el proyecto de urbanización.-** El proyecto de urbanización constituye, en términos generales, un proyecto de obras, cuya funcionalidad se produce en el campo de la ejecución: su contenido ha de ser el necesario para hacer posible la realización material de las obras adecuadas para la ejecución del Plan. Los proyectos de urbanización tienen por objeto la ejecución material de infraestructuras, mobiliario, ajardinamiento y demás servicios urbanísticos siguiendo las determinaciones de los Planes Generales, Parciales, y en su caso, Especiales de Ordenación, para el suelo urbano y el suelo urbanizable. Dado el carácter del Proyecto, el mismo no puede

contravenir lo fijado en un anterior Plan de Ordenación, no pudiendo, en consecuencia, modificar su contenido.

Cabe entender que la introducción de fases para la ejecución de un proyecto de urbanización previamente aprobado constituye una modificación del mismo. La Ley de 1999 no fija de forma expresa cuál es el procedimiento para la modificación del proyecto de urbanización, pero cabe pensar que para modificar un proyecto de urbanización se debe seguir el mismo procedimiento que para su aprobación inicial, entre otras cosas, porque de lo contrario se podría vulnerar fácilmente el procedimiento si, una vez aprobado el proyecto de urbanización de un determinada manera, se siguiera otro procedimiento diferente para su modificación. Por otra parte, esta interpretación viene corroborada por la propia Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que en su nuevo art.144 indica que ha de seguirse para la modificación el mismo procedimiento que para su aprobación. Y aunque esta Ley, como ya he indicado, no es de aplicación en el caso que nos ocupa, no cabe duda que se puede emplear como criterio interpretativo de la Ley anterior.

Ciertamente, en el caso que nos ocupa, para la modificación del proyecto de urbanización no se ha seguido dicho procedimiento. Por el contrario, la propia entidad recurrente, la Junta de Compensación del Sector SUZ 55-1 ya desde el primer momento prescindió de dicho procedimiento, y se limitó a formular una mera solicitud ante el Ayuntamiento de Zaragoza para que se otorgara la posibilidad de ejecutar el proyecto de urbanización por fases, a la que acompañaba una memoria justificativa de dicha solicitud.

Por el Ayuntamiento, tampoco se le dio el trámite correspondiente, en la medida en que, si bien se evacuaron determinados informes al respecto, no se otorgó el trámite de información pública previsto en el art. 61 Ley Urbanística de Aragón, de 25 de marzo de 1999 para los Estudios de Detalle, al que se remite el art. 97 referido a los proyectos de urbanización.

¿Debe llevarnos esta circunstancia a decretar la anulación de la modificación? Lo cierto es que la pretensión de la Junta de Compensación sobre este particular va contra la doctrina de los actos propios. En esencia se indica que la vinculación del acto propio consiste en la realización de un acto y su incompatibilidad con la conducta posterior, doctrina aplicada habitualmente en Derecho Administrativo a las Administraciones Públicas, pero que obliga también a los particulares como se ha declarado en las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero EDJ 1989/469 y 13 de junio de 1989. Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia del Tribunal Supremo consideran que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium". Lo que no puede hacer la Junta de Compensación es plantear una modificación del proyecto de urbanización que prescinde del período de información pública, y como el resultado del procedimiento administrativo no le favorece, alegar que el procedimiento seguido -y que la propia Junta de Compensación ha propiciado- está viciado.

En consecuencia, el mero hecho de que se infringiera el procedimiento adecuado no es suficiente para la anulación de la modificación. Debe aplicarse la doctrina jurisprudencial que considera que el defecto de forma carece en sí mismo de virtud invalidante: su naturaleza es claramente instrumental y sólo adquiere relieve cuando realmente incide en la decisión de fondo. El principio de economía procesal exige que el defecto formal desvirtúe por completo el fondo y contenido del acto y que produzca indefensión del interesado; ésta es la situación en que queda el titular de un derecho o interés discutido cuando se ve imposibilitado para obtener o ejercer los medios legales suficientes para su defensa y es requisito indispensable para que se produzca la anulabilidad. La Jurisprudencia exige, finalmente, que el vicio de forma haya incidido en la decisión de fondo, alterando su sentido en perjuicio del interesado; es decir, que si se estimase que el resultado final hubiese sido el mismo que en el supuesto de no concurrir defectos formales, no procede la nulidad, y ello en

aras del principio general de economía procesal que exige no repetir actuaciones procedimentales inútiles y en todo caso innecesarias.

Ciertamente, en el caso que nos ocupa no se ha indicado por la parte recurrente en que se ha menoscabado su derecho de hacer valer sus alegaciones o mecanismos de defensa frente a la actuación administrativa si resulta que mediante el recurso de reposición y mediante el presente proceso ha podido articular los elementos conforme a los cuales considera que la modificación es contraria a Derecho, y es más, en el presente procedimiento ha tenido la posibilidad de aportar todos los elementos necesarios para articular su defensa.

A la vista de todo lo anterior, cabe entender que el posible error procedimental no tiene entidad suficiente para producir la nulidad de la resolución recurrida, dado que no ha existido indefensión.

En cualquier caso, debe hacerse notar que el hecho de que se inicie un procedimiento a instancia de parte no significa que si se otorga lo solicitado no se puedan imponer condiciones, lo que se ve con claridad si se piensa en los casos de licencias administrativas. Las condiciones se podrán combatir si son contrarias a Derecho.

**TERCERO.- Las cuestiones de fondo del proyecto de urbanización.-** Si las cuestiones formales o de procedimiento no pueden llevar a la nulidad o anulabilidad de la actuación administrativa impugnada, es procedente analizar si las modificaciones efectuadas en el proyecto de urbanización son o no contrarias a Derecho.

Con carácter previo, conviene aclarar, siguiendo las consideraciones del Ayuntamiento de Zaragoza, que las modificaciones operadas en el proyecto de urbanización no suponen necesariamente un mayor coste en la ejecución de obras a cargo de la Junta de Compensación, lo que debe servir de elemento para analizar de forma adecuada sus alegaciones.

Por lo que se refiere a la **conexión con los sistemas generales** que se fija en la modificación, cabe hacer notar que la exigencia de que se efectúe dicha conexión constituye un deber, que se contempla de forma teórica en la normativa vigente, y que la modificación operada por el Ayuntamiento y que ha motivado el recurso contencioso-administrativo formulado, tiene su origen en un error del proyecto inicial que, precisamente, fue elaborado a instancias de la Junta de Compensación.

El Ayuntamiento ha mantenido, en esencia, la exigencia de conexión, lo que tiene su base en el correspondiente informe técnico, que la parte recurrente no ha desvirtuado mediante ningún elemento de prueba. Así, en el informe del Servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano de 8/10/2010 (obstante en el expediente administrativo nº 1.416.065/2009 al folio 5) se señala lo siguiente:

*"Alegan a los puntos 1, 3, 4, 5 y 6, de los cuales los cuatro primeros hacen referencia a las infraestructuras de drenaje y saneamiento del Sector SUZ 55/1 y el último hace referencia a la revisión de la geometría del carril bici proyectado.*

*Respecto a las infraestructuras de saneamiento y drenaje, efectivamente en el condicionado a la división de fases del proyecto de urbanización del Sector SUZ 55/1, se estableció que los principales colectores y emisario del SUZ 55/1 debe tener en cuenta los caudales de las áreas de intervención colindantes con el Sector; concretamente los caudales de las áreas F-55-2, F-55-3, F-55-4 y F-55-5. A su vez, también se indicó que el tanque de tormentas deberá construirse para el caudal de drenaje total aportado por el Sector SUZ 55/1 y áreas de intervención colindantes. Tal y como apunta el Acuerdo municipal, el sobrecoste que se pueda generar a partir de la incorporación de los caudales externos al área deberán ser asumidos por las áreas de intervención vertientes en el Sector SUZ 55/1 en proporción a los caudales aportados o como internamente se convenga.*

*Efectivamente, esta consideración debe suponer una modificación del proyecto de urbanización dado que el equipo redactor del mismo, no tuvo en cuenta la realidad física del Plan, pese a que éste coincide con el desarrollo posterior de las áreas F-55-3 y F-55-4.*

*El desarrollo del área F-55-2 plantea su conexión a la red ejecutada en el desarrollo del área G-55-1 mediante una conexión con tubería de 40 centímetros de diámetro.*

*El desarrollo del área F-55-3 es viable con independencia del desarrollo del Sector SUZ 55/1, dado que en caso de ejecutarse el área F-55-3 previamente, deberá realizarse una solución provisional conectando las redes existentes en la calle Río Ara. No obstante, la infraestructura prevista por el Sector SUZ 55/1 aparentemente puede recibir el caudal externo del área F-55-3 sin mayor problema.*

*La red de pluviales proyectada en el área F-55-4 se conecta a la red prevista en el SUZ 55/1. Aparentemente las canalizaciones del Sector pueden asumir el caudal externo proveniente del área F-55-4 (aproximadamente 400 lts/seg.) pero el área drenante del tanque de tormentas aumenta y en consecuencia debe estudiarse si éste permite la incorporación del caudal de limpieza generado en el área F-55-4 o debe ampliarse dicha infraestructura.*

*La red prevista en el área F-55-5 también es separativa. La infraestructura de drenaje definida en el proyecto de urbanización de ese área de intervención plantea la conexión de una conducción de 80 cuestión a resultas de los acuerdos que pueda alcanzar el Sector SUZ 55/1 con dichas áreas. También solicitan que se elimine la exigencia de adaptarse a los nuevos criterios municipales respecto a la ejecución del carril bici y se contemple la recepción parcial de las obras de urbanización del Sector por fases a medida que se concluyan satisfactoriamente cada una de las mismas.*

*A la vista de los desarrollos colindantes cuyos proyectos de urbanización han sido aprobados teniendo en cuenta el desarrollo del Sector SUZ 55/1, este último debe de acometer las infraestructuras básicas de abastecimiento y saneamiento que permitan a su vez la conexión a estas desde las áreas de intervención F-55-4 y F-55-5, estableciendo acordando internamente entre éstos la financiación de las infraestructuras. La modificación del diseño de las infraestructuras aprobadas debe ser informada por los servicios técnicos municipales.*

*Conclusión.*

*Salvo mejor criterio jurídico, en el acuerdo de división en fases del Sector SUZ 55/1 pueden corregirse algunos detalles que han quedado expuestos en este informe, pero debe mantenerse que el Sector SUZ 55/1 debe asumir los caudales externos procedentes del drenaje de las áreas F-55-4 y F-55-5 sin perjuicio de que éstas contribuyan directamente en los sobrecostos de ejecución de obras así como en los de gestión. Los acuerdos a tomar entre el Sector SUZ 55/1 y las citadas áreas de intervención deben ser internos, sin perjuicio de que el Ayuntamiento de Zaragoza tenga conocimiento de ello tal y como se ha requerido en los acuerdos municipales de aprobación de las áreas F-55-4 y F-55-5. Así pues, en el caso de que se modifique el diseño de las infraestructuras aprobadas debe ser previamente a su ejecución informadas por los servicios técnicos municipales.*

*Así pues, podrían rectificarse los puntos 1 y 4 del acuerdo de división de fases, suprimiendo las áreas F-55-2 y F-55-3”.*

Si la modificación en este punto tiende al cumplimiento de una obligación plasmada en la legislación vigente y en el propio Plan Parcial del Sector SUZ 55/1, (con cita de forma expresa del art. 160.3 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios), no cabe apreciar ilegalidad por el Ayuntamiento.

No existe, por ello, una norma que prohíba la conexión de los sistemas en el sentido indicado. Por el contrario lo que se pretende es que los sistemas del Sector queden debidamente conectados con los sistemas generales.

En cuanto a las **características del carril-bici**, tampoco se pone de manifiesto por la parte recurrente una irregularidad sustancial en cuanto a la configuración del mismo, siendo lógico que el Ayuntamiento exija que el mismo se amolde a los criterios que en la actualidad fija el mismo.

**CUARTO.- La recepción por fases de las obras de urbanización.-** Efectivamente, la normativa vigente permite que el Ayuntamiento recepcione por fases las obras de urbanización, como se señala en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público para los contratos de obras, art. 218.5. Pero

se debe diferenciar lo que es una posibilidad de lo que es una obligación para el Ayuntamiento. De hecho, en el caso que nos ocupa, no existe ningún informe técnico que constatare la conveniencia de que la recepción se realice por fases.

Por el contrario, en el ya citado informe del Servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano, aunque se admite la posibilidad de que se efectúe la recepción por fases, lo cierto es que su postura es que **“salvo mejor criterio, la recepción debe mantenerse única, produciendo ésta en el momento que se concluya satisfactoriamente la ejecución de la totalidad de la urbanización.”**

Ciertamente en la demanda rectora de este proceso se mantiene que la recepción por fases de las obras de urbanización es apropiada a las circunstancias, pero se echa de menos una apoyatura técnica de dicha manifestación. En tales circunstancias, no existe ninguna razón de peso para que el Ayuntamiento lo deba hacer así, sin que las alegaciones de que la ejecución y puesta en servicio de la edificación prevista lo exige, o de la prolongación del plazo de garantía, deban ser atendidas.

De esta forma, no se aprecia que la actuación de la Administración infrinja el ordenamiento jurídico y por ello, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 62 y 63 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (*“1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”*), no debe ser declarada nula, ni tampoco anulada.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

**QUINTO.- Costas y recurso.-** No se aprecian motivos que justifiquen la imposición de costas procesales a ninguna de las partes, por no apreciarse temeridad o mala fe en sus respectivas posturas procesales (art. 139.1 LJCA), dado que, si bien la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, fija el criterio del vencimiento objetivo para la imposición de costas, no es de aplicación a los procedimientos en trámite, conforme a su Disposición Transitoria.

Ello debe ser así a diferencia de lo que sucede en el recurso de apelación, en el que la regla general es que las costas corren a cargo del apelante en caso de desestimación del recurso.

De conformidad con lo dispuesto en la LJCA (art. 81.1) cabe recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

## FALLO

**PRIMERO.-** Desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Junta de Compensación del Sector SUZ 55-1 objeto del presente proceso (frente a la actuación administrativa indicada en el Antecedente de Hecho Primero de la presente Sentencia).

**SEGUNDO.-** No procede imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.