



Roj: **STSJ PV 2986/2026 - ECLI:ES:TSJPV:2026:2986**

Id Cendoj: **48020330012026100271**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Bilbao**

Sección: **1**

Fecha: **21/09/2026**

Nº de Recurso: **73/2026**

Nº de Resolución: **279/2026**

Procedimiento: **Recurso de apelación**

Ponente: **TRINIDAD CUESTA CAMPUZANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO DE APELACIÓN N.º 0000073/2026

SENTENCIA NÚMERO 000279/2026

ILMOS./AS. SRES./AS.:

PRESIDENTE

D^a. OLATZ AIZPURUA BIURRARENA

MAGISTRADOS/AS:

D. JUAN ALBERTO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

D^a. TRINIDAD CUESTA CAMPUZANO

En Bilbao, a 21 de septiembre del 2026.

La Sección primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por los Ilmos./as. Sres./as. antes expresados/as, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso de apelación, contra la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2005 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Vitoria-Gasteiz en el recurso contencioso-administrativo número 0000273/2022 - 0, en el que se impugnaba el acuerdo de la junta de gobierno local, de veinticuatro de junio de 2022, estimatorio del recurso de alzada interpuesto, por don Benigno y doña Nieves, contra el acuerdo, de veintidós de marzo de ese mismo año, de la junta de concertación, de contratación de la dirección, inspección y supervisión, y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda Sur».

Son parte:

- **APELANTE:** JUNTA DE CONCERTACIÓN DEL SECTOR AMPLIACIÓN SAN PRUDENCIO SUR, representada por la procuradora D.^a Iratxe Damborenea Agorria y dirigida por el letrado D. Juan Ramón Fernández Torres.

- **APELADO:** AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, representado por el procurador D. Germán Ors Simón y dirigido por letrada municipal.

Ha sido magistrada ponente la Ilma. Sra. D.^a Trinidad Cuesta Campuzano.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Vitoria-Gasteiz se siguieron los autos de procedimiento ordinario 273/2022. En ellos, actuaba como demandante la junta de concertación del sector 17 «ampliación de San Prudencio Sur», y como demandado, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. La actuación

impugnada era el acuerdo de la junta de gobierno local, de veinticuatro de junio de 2022, estimatorio del recurso de alzada planteado, por el concejal don Benigno y por doña Nieves, contra el acuerdo, de veintidós de marzo de ese mismo año, de la junta de concertación del sector 17, de contratación de la dirección, inspección y supervisión, y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda Sur».

En su ámbito se dictó sentencia 354/2025, de doce de diciembre, por la cual se desestimó el recurso interpuesto por la junta de concertación del sector 17.

SEGUNDO.- El diecinueve de enero del corriente, la procuradora de los tribunales doña Iratxe Damborenea Agorria, actuando en nombre y representación de la junta de concertación del sector 17 «ampliación San Prudencio Sur» presentó recurso de apelación frente a dicha resolución. Este terminaba suplicando que se dictara sentencia revocando la recurrida, y dictando otra en su lugar por la que se estimara el recurso en los términos solicitados en la demanda, y se condenara a la administración demandada al pago de las costas de este proceso.

TERCERO.- Cinco días después, la señora letrada de la Administración de Justicia dictó diligencia de ordenación a través de la cual se admitía a trámite el recurso interpuesto. Asimismo, se acordaba dar traslado a las demás partes a efectos de que, en su caso, formalizasen su oposición.

La representación procesal del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz presentó su escrito de oposición a la apelación el día diecisiete del mes siguiente. Este terminaba suplicando que se dictara sentencia desestimando íntegramente el recurso de apelación formulado, y se confirmara íntegramente la sentencia de instancia, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Recibidos los autos en esta sala, se designó magistrada ponente. Dado que no se había solicitado la apertura de período probatorio ni la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el diecisiete de septiembre del corriente; fecha en que tuvo lugar la diligencia. Seguidamente, quedaron los autos conclusos para dictar sentencia.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- SENTENCIA APELADA.

A través del presente recurso, la defensa de la junta de concertación del sector 17 «ampliación San Prudencio Sur» pretende que se revoque la sentencia 354/2025, de doce de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Vitoria-Gasteiz. Esta desestimó el recurso planteado por la junta de concertación del sector 17 «Ampliación de San Prudencio Sur» frente al acuerdo de la junta de gobierno local, de veinticuatro de junio de 2022, estimatorio del recurso de alzada interpuesto, por don Benigno y doña Nieves, contra el acuerdo, de veintidós de marzo de ese mismo año, de la junta de concertación, de contratación de la dirección, inspección y supervisión, y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda Sur».

El magistrado de instancia explica que lo que se discute es si se han conculcado o no los requisitos de contratación. A tal efecto, expone el contenido del artículo 172 de la Ley 2/2006. Expone cómo la recurrente considera que la contratación de la asistencia técnica a la dirección de las obras queda excluida de la aplicación de la normativa sobre contratación administrativa. Sin embargo, el juzgador llega a la conclusión contraria.

La sentencia razona que, conforme al precepto indicado, en los sistemas de actuación de régimen de ejecución privada, la contratación de las obras de urbanización ha de seguir los principios de la legislación de contratación en cuanto a solvencia de los licitadores, publicidad y concurrencia para la selección de contratistas. Pues bien, la dirección, inspección, supervisión y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización serían funciones y prestaciones instrumentales necesarias para la ejecución de tales obras. A partir de ahí, llega al a conclusión de que no se podría segregar su contratación de las previsiones de la **LCSP**.

SEGUNDO.- POSICIÓN DE LA PARTE APELANTE.

Contra la sentencia de instancia se alza la junta de concertación del sector 17 «ampliación San Prudencio Sur». Para ello, explica que ese sector cuenta con una ordenación completa. Así, dispondría, desde hace años, de todos los instrumentos de planeamiento y de gestión en vigor y eficaces. No obstante, la crisis habría impedido su ejecución material. Pese a ello, la apelante y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz habrían mantenido negociaciones durante todo este tiempo para encontrar una solución satisfactoria. No obstante, el nuevo equipo de gobierno en 2020 habría comenzado a titubear, por falta de apoyos políticos para impulsar un nuevo plan general de ordenación urbana.

Comoquiera que las negociaciones no avanzaban, la apelante habría puesto en marcha, por sus propios medios, las actuaciones tendentes a ejecutar el plan parcial en los términos que se aprobaron en su momento y licitar las obras de urbanización por fases. En primer lugar, licitó el «extracto ronda sur» mediante acuerdo de su asamblea general que devino consentido y firme, y adjudicó las obras de urbanización el veintitrés de febrero de 2022. El día veintidós del mes siguiente, contrató la asistencia técnica a la dirección, inspección y supervisión y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de esas obras de urbanización. El mes siguiente, aprobó los pliegos y abrió el procedimiento de licitación de las obras de urbanización de todo el sector 17.

La necesidad de contar con el apoyo de Podemos para poner en marcha la elaboración de un nuevo PGOU habría obligado al ayuntamiento a apartarse del modelo previsto en el PGOU vigente y desclasificar 25 sectores de suelo urbanizable, entre ellos, el sector 17. De ahí que, el uno de julio de 2021 se aprobara el documento sobre los criterios y objetivos que habían de servir de base para la elaboración del PGOU, que contemplaba la desclasificación. La apelante considera que este giro municipal solo se explicaría por razón de conveniencia política. Ello habría supuesto el abandono de las negociaciones, pese a los gastos desembolsados por los propietarios del sector 17 y a su voluntad de dar cumplimiento al PGOU. Además, habría implicado el impulso de un nuevo modelo de planeamiento que, a su juicio, no respondería a razones de interés público ni resolvería los problemas de inundabilidad y de comunicación viaria.

Esta nueva situación habría supuesto que el ayuntamiento impugnara los tres acuerdos adoptados por la junta en 2022, con la intención de evitar la ejecución del PGOU en vigor. En todo caso, se habría presentado recurso de alzada por el concejal y la directora general del Departamento del Territorio y Acción por el Clima. El ayuntamiento habría admitido a trámite esos recursos de manera inmediata y habría suspendido la efectividad de los acuerdos. Posteriormente, los habría estimado en su integridad. Ello demostraría, a juicio de la apelante, la existencia de fraude de ley.

Sentado lo anterior, la recurrente denuncia que la sentencia de instancia habría vulnerado el artículo 24 de la Constitución, al carecer de motivación, como consecuencia de la ausencia de valoración de las pruebas practicadas y del hecho de que no se habría pronunciado sobre los motivos de impugnación introducidos por la demanda.

El escrito sostiene que las pruebas practicadas acreditarían varios extremos que considera de máxima relevancia para resolver el pleito. Así, señala que todos los instrumentos de desarrollo y gestión del sector 17 serían válidos y eficaces. De hecho, ese sería el motivo por el que se habrían mantenido negociaciones con el ayuntamiento durante tres legislaturas. Insiste en que fue la crisis económica lo que paralizó la actividad. Es más, achaca esta al ayuntamiento, y no a la junta, que habría realizado todo lo que estaba en su mano para impulsar la ejecución del planeamiento en vigor. Estas negociaciones demostrarían, a su juicio, la viabilidad de la ejecución del PGOU y la ausencia de obstáculos legales para ello. Niega que el cambio de criterio de la contraparte esté sustentado en razones técnicas o jurídicas, sino que simplemente el ayuntamiento no estaría dispuesto a permitir la ejecución del PGOU. Ello habría forzado a la junta a ejecutar el plan parcial del sector 17 en los términos que se aprobaron en su día.

Igualmente, la recurrente se queja de que la sentencia haya obviado los motivos de impugnación introducidos por esa parte, máxime, cuando el ayuntamiento les habría dado réplica en la resolución estimatoria del recurso de alzada. Sin embargo, el juzgado se habría desentendido del acierto o no de tales argumentos, conculcando el derecho de esa parte a obtener una resolución debidamente motivada. Además, la sentencia habría incurrido en vicio de incongruencia omisiva.

A continuación, el escrito denuncia que la sentencia haya dado por buena la admisibilidad del recurso de alzada planteado por los representantes municipales. Considera que no debería haberlo hecho, dado que, según su criterio, el concejal recurrente carecería de legitimación activa, dado que habría votado a favor del inicio de las obras de urbanización en la reunión del consejo rector celebrada el diez de junio de 2021. Además, el acuerdo de la asamblea general de veintinueve de junio de 2021 no habría sido impugnado en tiempo y forma, por lo que se trataría de un acto consentido y firme. En cualquier caso, ni el concejal ni la directora general del Departamento del Territorio y Acción por el Clima habrían acudido a la asamblea general de la junta de concertación de veintinueve de junio de 2021. Señala que la directora asistió a la reunión del consejo rector de dos de febrero de 2022 como representante municipal. Como tal, tenía voz, pero no voto, por lo que no podía oponerse formalmente a la propuesta de contratación de las obras de urbanización del «extracto ronda sur» y de la dirección, inspección y supervisión y coordinación de la seguridad y salud para su ejecución.

La junta hace hincapié en que tanto el concejal como la directora general serían representantes municipales, y actuarían en nombre y por cuenta del ayuntamiento cuando recurren en alzada. Pues bien, en la medida en

que el ayuntamiento no puede actuar en contra de sus propios actos, tampoco estarían habilitados el concejal y la directora general. De este modo, el recurso de alzada carecería de lógica y racionalidad.

Por lo demás, el recurso argumenta que la facultad de representación sería distinta de la de ejercer acciones. Señala que el acuerdo municipal de veintiséis de noviembre de 2021 confiaría a los representantes municipales una mera facultad de representación del ayuntamiento ante los órganos de gobierno de la junta de concertación. Ahora bien, no les facultaría para el ejercicio de acciones ni les autorizaría para interponer recursos contra sus propios actos. Para ello, habría sido preciso un acuerdo específico del órgano municipal competente que les otorgara la facultad de interponer el recurso de alzada en nombre de la corporación local. A estos efectos, nos recuerda que la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas recae en el pleno y en la junta de gobierno local, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, el concejal y la directora general habrían interpuesto el recurso de alzada careciendo de competencia para ello.

La junta también señala que el significado y alcance de la regla de la impugnabilidad de los acuerdos de la junta de concertación contenida en los artículos 162.3 de la Ley 2/2006, 184 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 y 51.2 de los estatutos de la junta de concertación supondría que la existencia de un acto consentido y firme privaría al concejal de legitimación activa. Explica que la regla de impugnabilidad está concebida para proteger a los propietarios minoritarios. Pues bien, el ayuntamiento no podría pretender equipararse a uno de ellos. Por su parte, el concejal no sería interesado en el sentido del artículo 184 del RGU y, por ende, del artículo 4 de la Ley 39/2015, dado que actuaría como representante del ayuntamiento, que sería la administración actuante.

La apelante añade que tampoco el ayuntamiento gozaría de un interés legítimo, toda vez que lo perseguido sería desvincularse de un acto propio, actuando al margen del procedimiento legalmente establecido al efecto. Además, el avance del planeamiento no constituiría una norma jurídica en vigor ni podría conferirle un interés en la impugnación y ulterior anulación.

A mayor abundamiento, el recurso califica de notoria la falta de legitimación activa de la suplente del concejal, directora general. Rechaza la idea de que pueda invocar la existencia de un interés legítimo del ayuntamiento para desvincularse de su acuerdo de aprobación del proyecto de urbanización del sector 17, dado que se trataría de un acto consentido y firme. De hecho, ni siquiera habría invocado infracción alguna de la legalidad en el momento de su adopción en 2009. En todo caso, el plazo máximo para su declaración de lesividad y su impugnación judicial habría transcurrido con creces.

Por último, la junta de concertación considera que la sentencia no habría tenido en cuenta la doctrina jurisprudencial citada por esa parte en su escrito de demanda, según la cual carecerían de legitimación activa los concejales que, impugnando un acuerdo municipal de 2014, pretenden que se deje sin efecto la revisión de oficio iniciada de un acuerdo de aprobación de una modificación puntual de un plan general de 2008 consentido y firme.

A continuación, el recurso de apelación se queja de que la sentencia de instancia haya considerado la resolución combatida está suficientemente motivada. Considera que la motivación de esta sería errónea, dado que, en lo esencial, descansaría en un simple documento de avance que, como tal, carecería de eficacia jurídica. Ello, a su juicio, supondría una conculcación del deber de motivación del artículo 35.1.b) de la Ley 39/2015.

El escrito señala que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los avances de planteamiento y los planes de ordenación aprobados de forma inicial o provisional no serían sino simples proyectos en tanto no alcancen la condición de planes en sentido propio. Como meros proyectos, no podrían servir para limitar el ejercicio de los derechos de los propietarios, con la excepción de la posibilidad de suspender temporalmente el otorgamiento de licencias y autorizaciones. Así, la aprobación de un avance de planeamiento sería un mero acto administrativo de trámite, con una eficacia jurídica muy limitada. Por su parte, los actos de preparación se integrarían en el correspondiente procedimiento de elaboración de las resoluciones de trámite, y serían actos de trámite que no ponen fin a la vía administrativa. Es, pues, indispensable su aprobación definitiva para que los planes adquieran eficacia y generen derechos y obligaciones.

De lo anterior, la junta de concertación extrae la conclusión de que ningún municipio puede imponer unas ideas contenidas en un mero documento de avance a costa de dejar sin efectos sus propios acuerdos de aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo y de gestión. Ello sería así, entre otras razones, porque las determinaciones de los planes mantienen su vigencia hasta que entre en vigor su revisión o modificación. En consecuencia, el ayuntamiento no podría privar de eficacia al proyecto de urbanización del sector 17. Además, el interés público descansaría en la ejecución del planeamiento en vigor, y no en el contenido del avance de un PGOU. De ahí que la suspensión del artículo 85 de la Ley 2/2006 no alcance a las aprobaciones, autorizaciones y licencias ya otorgadas.

Insiste la apelante en que el ayuntamiento habría incurrido en fraude de ley. Así, al no caber la declaración de lesividad, dado el tiempo transcurrido, habría diseñado una estrategia destinada a privar de eficacia al proyecto de urbanización del sector 17, con el fin de impedir la ejecución de las obras de urbanización del «extracto ronda sur». El pretexto para ello sería la existencia de un documento de avance de revisión del PGOU. Tal forma de actuación, a su juicio, estaría huérfana de soporte jurídico.

A continuación, el recurso de apelación sostiene que se habría vulnerado el principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos del artículo 9.3 de la Constitución. Se queja de que la sentencia habría presumido que las razones esgrimidas por la administración serían consistentes. Sin embargo, a juicio de esa parte, no sería así.

Insiste en que la administración tiene la obligación de justificar sus decisiones, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 39/2015. Ello supone que ha de hacer públicos los motivos de hecho y de derecho que le llevan a adoptar sus decisiones. Este requisito no se puede dar por cumplido con el uso de cualquier fórmula convencional, sino únicamente con una motivación suficiente, que proporcione una razón plena del proceso lógico y jurídico que llevó a tomar la decisión.

En el caso que nos ocupa, la junta de concertación considera que el supuesto de hecho del que partió la resolución impugnada (inactividad injustificada de la junta de concertación en la ejecución del proyecto de urbanización del sector 17) no concurriría. Además, la suspensión acordada por el pleno del ayuntamiento el veintiocho de enero de 2022 no sería adecuada para atender al fin perseguido del impulso de un nuevo modelo de ciudad, sino que, además, sería contraria a derecho. Todo ello demostraría, según su criterio, la ausencia de una justificación objetiva de la resolución recurrida y la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y sería motivo bastante para anularla.

Además, la sentencia no habría tenido en cuenta, al pronunciarse sobre uno solo de los argumentos del recurso, que, de acuerdo con el artículo 70.2 de la Ley 29/1998, la apreciación de uno solo de los motivos de invalidez sería bastante para anular la decisión administrativa.

La junta de concertación se queja de que el magistrado de instancia se habría limitado a hacer suyo el planteamiento de la resolución impugnada y de los recurrentes en alzada, quienes afirmarían que la asistencia técnica a la dirección de las obras de ejecución de la ronda sur-tramo del sector 17 formaría parte de las obras de urbanización y, por ello, estaría sometida a la **LCSF**. Sin embargo, esta simple afirmación, a criterio de la apelante, no satisfaría la obligación de motivación.

Para llegar a esa conclusión, argumenta que el artículo 172.2 de la Ley 2/2006 solo exige que sigan los principios de la legislación de contratación pública la contratación de las obras de urbanización. Señala que, de haber querido el legislador incluir a la asistencia técnica de la dirección de tales obras, así lo habría declarado. Sin embargo, no lo habría hecho, por lo que habría quedado fuera del ámbito del artículo 172.2.

A ese razonamiento añade que la Ley 2/2006 ligaría las obras de urbanización a su ejecución material. Así, habilitaría a las administraciones públicas a delegar sus competencias o, en su caso, encomendar la gestión urbanística o la ejecución de las obras de urbanización en otras administraciones, organismos y entidades públicas de ellas dependientes. También establecería que el programa de actuación urbanizadora ha de ser publicado en el boletín oficial correspondiente, acompañado del extracto de sus contenidos, que ha de incluir, como mínimo, la identificación del ámbito, su clasificación y calificación, la edificabilidad urbanística, el sistema de actuación, el presupuesto y la programación de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación. Además, en el sistema de cooperación posibilitaría la constitución de agrupaciones de interés urbanístico para colaborar en la ejecución de las obras de urbanización. Finalmente, destaca que pesaría sobre el agente urbanizador o el promotor la obligación de notificar al ayuntamiento la fecha, el lugar y la hora previstos para la entrega o puesta a disposición, una vez finalizada la ejecución de las obras de urbanización.

A partir de ahí, la apelante destaca que la Ley 2/2006 solo se refiere de forma expresa a la ejecución de las obras de urbanización. Ello supondría a su juicio, que la asistencia a su dirección constituiría una actividad distinta que no podría confundirse con aquella.

Esta conclusión sería consecuente con la definición de director de obra contenida en el artículo 12 de la Ley 38/1999, conforme a la cual es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, dirige el desarrollo de las obras en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato.

El escrito continúa señalando que, en coherencia con la Ley 2/2006, el artículo 44.3 del Decreto 105/2008 sujeta a las reglas de contratación pública en materia de obras únicamente a la adjudicación de las obras

de urbanización en el supuesto de adjudicarse un programa de actuación urbanizadora por el sistema de ejecución privado, concertación o agente urbanizador. No se haría referencia, pues, a la asistencia técnica a la dirección facultativa. De este modo, los arrendamientos de servicios relacionados con las obras de urbanización quedarían fuera de ese ámbito.

Por su parte, el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación, al definir los deberes ligados a la promoción de actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias, incluiría el de costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización previstas y las infraestructuras de conexión. A estos efectos, precisa que están comprendidas las de potabilización, suministro y depuración de agua. En modo alguno contemplaría la asistencia técnica a su dirección.

En este mismo sentido, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 dispondría que las obras de urbanización y la asistencia técnica a su dirección serían conceptos diferentes. Así, el artículo 67.5 impondría a los proyectos de urbanización la obligación de detallar y programar las obras contempladas con la previsión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnicos diferentes del autor del proyecto.

El recurso también reprocha a la sentencia que no habría reparado en que las directivas europeas de contratación pública definen las obras como el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica. Igualmente, excluirían la dirección de obras de construcción del ámbito del artículo 2.1.6.a) de la Directiva 2014/24/CE.

Lo mismo sucedería con la **LCSP**. Así, su artículo 13.2 concebiría la obra como el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica que tenga por objeto un bien inmueble, así como la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo o de mejora del medio físico o natural. Por su parte, su anexo I excluye del ámbito de ese artículo 13 la dirección de obras de construcción.

El escrito señala que el propio objeto del contrato celebrado con Diteco Ingeniería, S.L.U. descartaría esa pretendida identidad funcional y prestacional de la asistencia técnica a la dirección de las obras de ejecución con estas. Su objeto consistiría en las labores de dirección y supervisión, que habrían de desarrollarse a través de reuniones semanales, inspecciones de obras, informes mensuales y trimestrales, revisión de certificaciones, visitas de seguimiento y control geométrico.

A partir de ahí, la junta de concertación niega que exista alguna razón que autorice a subsumir la asistencia técnica a la dirección dentro de las obras de urbanización como meras funciones instrumentales y necesarias. Insiste en que se trataría de dos contratos diferentes que, como tales, se podrían concertar separadamente y que estaría sujetos a normas y requisitos diferentes.

Por otro lado, el recurso de apelación afirma que la junta de concertación sí cuenta con disponibilidad financiera para sufragar las obras de urbanización. Niega que esté configurada como poder adjudicador. Por lo tanto, solo estaría sometida a la **LCSP** en los aspectos señalados en el artículo 172.2 de la Ley 2/2006. Por tanto, no lo estaría en lo relativo a los actos preparatorios del contrato, ni le sería exigible la existencia de un crédito presupuestario suficiente.

Pero es que, aun cuando fuera aplicable la exigencia de crédito presupuestario suficiente, el artículo 117.2 de la **LCSP** permitiría que los expedientes de contratación sean ultimados, incluso, con la adjudicación y formalización del contrato correspondiente. Es más, la disposición adicional 3.ª.2 de la **LCSP** permite tramitar anticipadamente contratos cuya ejecución material deba iniciarse en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención. A tal fin, bastaría con la sujeción de la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que los financiarán.

De este modo, la **LCSP** establecería diversas fórmulas para acreditar la existencia del crédito adecuado y suficiente para la ejecución de los contratos. Ello permitiría adjudicar y formalizar los contratos antes de la aprobación de los presupuestos y convalidar después una eventual falta de crédito. A estos efectos, asegura que el cobro aquí estaría garantizado. Y esto sería, precisamente, lo que preocuparía al legislador.

A continuación, la junta de concertación explica que la regla de la afección legal de los terrenos integrados en el ámbito de actuación correspondiente, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes urbanísticos que recaen sobre sus propietarios tendría un amplio reconocimiento legal. Su objeto sería garantizar el proceso de transformación de los terrenos y satisfacer así el interés público que encarna el plan que contiene su ordenación, como sería el caso.

Señala que los saldos de reparcelación constituirían deudas líquidas y exigibles entre los interesados y el ayuntamiento. En caso de impago, para el cobro de las cuotas de urbanización, la junta de concertación puede

solicitar el recurso a la vía de apremio e, incluso, la expropiación de bienes y derechos de los deudores. De este modo, la disponibilidad financiera derivaría directamente de la aprobación del proyecto de reparcelación.

Explica que las derramas por las obras de urbanización serían créditos ciertos, vencidos y exigibles cuya existencia no estaría a expensas de la liquidación definitiva.

Para terminar, el escrito afirma que la junta de concertación puede cumplir con su obligación de costear las obras de urbanización recurriendo a la financiación. En tal caso, la disponibilidad financiera no sería un requisito inexcusable para la contratación.

TERCERO.- POSICIÓN DE LA PARTE APELADA.

Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz reclama que se desestime el recurso planteado de contrario y se confirme la sentencia de instancia.

Para empezar, destaca que el recurso de apelación no tendría por objeto abrir un nuevo enjuiciamiento de la cuestión en las mismas condiciones en que se desarrolló en la primera instancia, sino depurar el resultado procesal obtenido. Por ello, ha de consistir en una crítica de la sentencia impugnada que sirva de fundamento a la pretensión de sustitución de sus pronunciamientos por otros diferentes. Así, no bastaría con que la contraparte se limite a reproducir lo ya alegado en la instancia. Esto sería, precisamente, lo que, según el ayuntamiento, se habría producido en el caso que nos ocupa, en que la apelante no habría realizado una verdadera crítica de la sentencia apelada. Simplemente, entendería que el juzgador no habría dado respuesta a sus argumentos ni atendido a sus pretensiones, para, a continuación, reproducir los planteamientos de la primera instancia.

Sin embargo, a juicio de la administración, la junta de concertación habría olvidado cuál es el objeto del proceso, a saber: la adecuación a derecho del acuerdo de la junta de gobierno local del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de veinticuatro de junio de 2022, que, resolviendo el recurso de alzada, declaró nulo y sin efecto el acuerdo de la junta de concertación del sector 17 para la contratación de la dirección, inspección, supervisión y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución parcial de las obras de urbanización del sector 17. Sobre esta cuestión sí se habría pronunciado la sentencia.

A continuación, el escrito de oposición a la apelación se refiere a la incongruencia omisiva. Sobre este aspecto destaca que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la congruencia no exige una correlación literal entre los escritos de las partes y la redacción de la sentencia. Sería, pues, suficiente con que esta se pronuncie sobre las pretensiones formuladas. Así, este principio no se vería conculcado por el hecho de que los tribunales basen sus fallos en fundamentos jurídicos diferentes a los aducidos por las partes.

La incongruencia exigiría la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes. No obstante, en relación con las meras alegaciones aportadas en defensa de sus pretensiones no sería necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas. La exigencia de respuesta únicamente sería aplicable a las pretensiones en sí mismas consideradas. Así, la exigencia de congruencia operaría con menor intensidad cuando no se la contempla desde la perspectiva de las pretensiones, sino de las alegaciones esgrimidas en su apoyo. En este segundo caso, no es necesaria una contestación pormenorizada y explícita a todas ellas, sino que bastaría una global o genérica.

Pues bien, el ayuntamiento considera que, en el caso que nos ocupa, el magistrado sí ha dado respuesta a todas las pretensiones incorporadas por la junta de concertación. Así, afirma que los extremos a los que no se habría dado una respuesta expresa no constituirían verdaderas pretensiones, sino meras alegaciones que sostendrían la petición. De este modo, podrían darse por tácitamente rechazados esos argumentos.

A estos efectos, insiste en que el objeto del recurso es una resolución administrativa concreta, sin que quepa su extensión a otras distintas que habrían dado lugar a otros procedimientos que se estarían siguiendo ante órganos jurisdiccionales diferentes.

A continuación, el escrito de oposición a la apelación se refiere a la pretendida inadmisibilidad del recurso de alzada. Sobre este extremo, la administración sostiene que el magistrado habría hecho una correcta interpretación de la normativa de aplicación contenida en la Ley 2/2006 y en el Real Decreto 3.288/1978, en lo relativo a la intervención del ayuntamiento para salvaguardar el interés general, al que también está sujeta la junta de concertación.

Para sostener su posición, se remite al artículo 26.1 del Real Decreto 3.288/1978, que sienta que las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán de la administración urbanística actuante. A partir de ahí, considera incuestionable la válida intervención del ayuntamiento a través del recurso de alzada, en la tutela de los intereses públicos implicados en el proceso urbanizador delegado en la junta de concertación. Esta no sería sino una agrupación de interés urbanístico para la ejecución del planeamiento, de

naturaleza administrativa, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que ostenta facultades y prerrogativas públicas que le atribuye la legislación urbanística.

La participación de la administración en la junta de concertación se instrumenta mediante un vocal que efectúa la labor de control. De este modo, la administración actuaría como garante de las actuaciones realizadas por la junta, a fin de que todo el proceso se desarrolle bajo parámetros legales y con una gestión eficiente. Señala que la obra de urbanización cumple una función pública, dado que su uso será para el conjunto de los ciudadanos y la infraestructura, una vez terminada, será de titularidad pública. De ahí que sea necesaria esa labor de control e inspección.

De lo anterior, el apelado extrae la conclusión de que los actos de la junta son recurribles en alzada porque la administración urbanística ejerce funciones de tutela de lo actuado por una entidad que tiene encomendadas funciones públicas para cuyo ejercicio se somete al derecho administrativo. A partir de ahí, mantiene que el ayuntamiento tiene la obligación de intervenir cuando se desarrollan actuaciones cuyo acomodo a la normativa sería dudoso. Igualmente, sería clara la obligación de los representantes municipales en el seno de la junta de interponer el recurso de alzada frente a acuerdos contrarios al ordenamiento jurídico o al interés público, dado que esta sería la única forma de que dispondría el órgano competente para pronunciarse sobre las decisiones adoptadas por la junta, quedando abierta la vía judicial para quien considere que se han conculcado sus derechos.

De hecho, así estaría recogido en el artículo 162.3 de la Ley 2/2006 y en los artículos 29 y 184 del Real Decreto 3.288/1978. Por su parte, los estatutos de la junta también contemplarían este régimen de impugnación en sus artículos 6 y 15. Y rechaza la posibilidad de dejar fuera del concepto de interesado a uno de los miembros de la junta, por el hecho de que sea el representante de la administración. Por lo demás, la actuación conjunta de los dos representantes municipales podría ser calificada como de innecesaria, pero ello no invalidaría lo actuado.

El escrito de oposición a la apelación señala que la resolución del recurso de alzada ponía fin a la vía administrativa y, por tanto, dejaba abierta la contencioso-administrativa. Así, sin la presentación del recurso de alzada sería imposible acudir a esta última.

En relación con la motivación y con la arbitrariedad de la resolución impugnada, el ayuntamiento señala que lo que la junta estaría intentando hacer sería sustituir el criterio del juzgador por el suyo propio.

A continuación, se remite al artículo 35 de la Ley 39/2015 y señala que el requisito de la motivación se entiende cumplido siempre que se expliciten, aun de forma breve y concisa, las razones que llevan a la administración a adoptar su decisión. Se trata de garantizar el derecho de defensa del interesado. No obstante, no debería confundirse la falta de motivación con la discrepancia de criterio.

Sentado lo anterior, el apelado refiere que en la resolución recurrida se hicieron constar las razones y fundamentos legales que llevaron a su adopción. Niega que tal motivación se apoye en el documento de avance de revisión del PGOU. Así, se habría declarado nulo el acuerdo de la junta por unas razones ajenas a ese documento, que no habría servido de sustento para su adopción.

El ayuntamiento también niega haber diseñado una estrategia destinada a dejar sin eficacia jurídica al proyecto de urbanización, eludiendo el plazo de cuatro años para la declaración de lesividad. Señala que un proyecto de urbanización no sería un acto declarativo de derechos que obligue a realizar las obras a las que se refiere. Simplemente se trataría de un proyecto de obras cuya finalidad es la realización material de las determinaciones del plan parcial, del que sería un instrumento de desarrollo.

Seguidamente, el escrito de oposición a la apelación se refiere a la supuesta infracción de la legislación de contratos del sector público. Para ello, se remite al artículo 163 de la Ley 2/2006, que regula la naturaleza jurídica, funciones y fines de la junta de concertación. En concreto, prevé que tiene naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Por su parte, el artículo 172 determina que, en los sistemas de actuación de régimen de ejecución privada, la contratación de las obras de urbanización seguirá los principios de la legislación de contratación pública en cuanto a solvencia de los licitadores, y publicidad y concurrencia para la selección de contratistas. A tal efecto, esta selección ha de someterse a licitación pública, mediante anuncio en el boletín correspondiente en función del importe de la obra, estableciendo los criterios objetivos de adjudicación. En todo lo no regulado en la Ley 2/2006 respecto al procedimiento de adjudicación, modificación de las condiciones de adjudicación y su resolución, se aplica subsidiariamente la **LCSP**.

Pues bien, el objeto del contrato que ahora nos ocupa sería la dirección, inspección, supervisión y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda sur». Este estaría inexorablemente unido al contrato de obras de urbanización, hasta el punto de que sería la premisa necesaria para su ejecución. En efecto, sin contrato de dirección facultativa no podría ejecutarse el contrato de obras de urbanización. De ahí que, a su juicio, ambos hayan de someterse a la legislación contractual vigente.

La administración explica que nos hallamos ante la contratación de una prestación dirigida a la orientación, apoyo y compleción del contrato de obras de urbanización, que se materializa en un contrato de servicios, pero que sería un instrumento necesario para ejecutar las obras de urbanización. A partir de ahí, señala que el concepto funcional de obra pública ha de extenderse a las actividades accesorias para su ejecución, aun cuando los tipos contractuales que hayan de utilizarse en uno y otro caso sean diferentes.

El escrito de oposición a la apelación reconoce que el sometimiento de la actividad urbanística a la legislación de contratos del sector público habría sido objeto de controversia. Así, existirían resoluciones que analizan la naturaleza de las juntas como entidades de derecho público o su pertenencia al sector público. Si bien habría diversidad de criterios, encontraríamos unanimidad en cuanto a que las juntas están sometidas a la normativa de contratación, por el carácter funcional de la obra pública referido a las obras de urbanización.

De hecho, nuestra legislación autonómica lo habría previsto así expresamente en el artículo 172 de la Ley 2/2006. También lo habría reconocido así este tribunal en sentencia 3.390/2015 (rec. 205/2015).

A partir de ahí, un concepto de obra urbanizadora entendida en sentido amplio permitiría acoger múltiples servicios instrumentales, accesorios y necesarios, dentro del concepto funcional de obra pública, incluso si los tipos contractuales utilizados son diferentes. Este sería, precisamente, el caso que nos ocupa.

Seguidamente, el ayuntamiento señala que la ejecución separada del «extracto ronda sur» constituiría una modificación que debería haberse tramitado conforme a lo previsto en la normativa vigente para la tramitación de planes parciales. De modo que, según su criterio, no sería admisible la modificación unilateral y realizada al margen del procedimiento legalmente establecido del proyecto de urbanización. Esto sería, precisamente, lo pretendido por la contraparte al promover la disgregación de la urbanización completa del sector 17 para contratar y ejecutar exclusivamente una sección de sistema general viario muy apartado de la trama urbana de la ciudad y que no serviría de apoyo a las edificaciones residenciales previstas en el ámbito. Niega que esta actuación vaya a generar beneficio alguno para el interés general. Llegados a este punto, nos recuerda que las facultades públicas de colaboración que tienen encomendadas las juntas de concertación lo serían para cumplir una función pública como es la urbanización de terrenos en beneficio del interés general.

Señala que dejar al arbitrio de la apelante la elección de la parte de la obra que quiere realizar en cada momento impediría después al ayuntamiento recibir la obra, por imposibilidad material de contrastar lo ejecutado y lo proyectado. De hecho, cualquier modificación ha de ser sometida a aprobación municipal y estaría sujeta a la Ley de Evaluación Ambiental.

Para terminar, el ayuntamiento aclara que el nuevo ordenamiento urbanístico ya habría sido aprobado y habría entrado en vigor el veintiuno de enero del año en curso. En consecuencia, en ningún caso podrían ejecutarse las obras en cuestión, dado que, en la actualidad, estaríamos hablando de suelo no urbanizable.

CUARTO.- CRÍTICA DE LA SENTENCIA DE INSTANCIA.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se queja de que el recurso de apelación planteado por la junta de concertación no podría ser considerado como tal, debido a que no incluiría una verdadera crítica de la sentencia. De manera que simplemente pretendería volver a plantear un debate que ya se habría seguido en la instancia.

Para resolver esta cuestión, vamos a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de quince de febrero de 1996, que precisa que «[e]l recurso de apelación no tiene como finalidad abrir un nuevo enjuiciamiento de la cuestión en las mismas condiciones que tuvo lugar en la primera instancia, sino depurar el resultado procesal obtenido en ella. El escrito de alegaciones del apelante ha de consistir en una crítica de la sentencia impugnada que sirva de fundamento a la pretensión de sustitución de sus pronunciamientos por otros distintos...»

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo de diez de febrero de 1997 señala, en cuanto a la naturaleza y finalidad del recurso de apelación, lo siguiente: «...(d)el recurso de apelación, cuya finalidad ha de ser la de demostrar que la sentencia de la que se disiente ha incurrido en errónea aplicación de las normas o en incongruencia o en inaplicación de la normativa procedente o en aportar cualesquiera otras razones que tiendan a su revocación con una base sustancial; ya que tal recurso, promotor de una segunda instancia, no tiene por objeto una mera repetición del proceso de la primera instancia ante el tribunal *ad quem* sino una verdadera revisión de la sentencia apelada».

Teniendo en cuenta estos criterios, hemos de rechazar el reparo formal planteado por la administración. Ello por cuanto encontramos, en el recurso de apelación planteado, referencia y crítica suficiente de la sentencia de instancia como para entender que no incurre en el defecto formal apuntado.

Es cierto que la junta de concertación repite algunos de los argumentos que utilizó con su demanda. Ahora bien, ello es debido a que considera que la sentencia de instancia no les ha dado respuesta. De manera que



difícilmente puede criticar unos argumentos que no se han expuesto por el magistrado de instancia. A estos efectos, hemos de destacar que uno de los argumentos del recurso de apelación es, precisamente, que el magistrado habría incurrido en insuficiencia en su motivación e incongruencia omisiva.

Por lo demás, la apelante sí que critica los razonamientos utilizados por la sentencia para llegar a la conclusión de que la contratación que nos ocupa debió someterse a la **LCSP**.

Conforme al planteamiento expuesto, hemos de rechazar el defecto formal opuesto por el apelado y entrar a conocer el fondo del recurso.

QUINTO.- FALTA DE MOTIVACIÓN E INCONGRUENCIA OMISIVA DE LA SENTENCIA.

La junta de concertación denuncia que la sentencia de instancia no estaría debidamente motivada y que, además, habría incurrido en incongruencia omisiva. Así, señala que únicamente se habría hecho eco de uno de los motivos del recurso, ignorando el resto, y asumiendo acríticamente la posición de la administración. Por su parte, el ayuntamiento niega que se haya incurrido en tal defecto, dado que sería suficiente con que la sentencia se pronuncie sobre las pretensiones de las partes. No sería, pues, preciso que analice todas y cada una de sus alegaciones, pudiendo tenerse las no tratadas por rechazadas de forma implícita.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 30/2007, de doce de febrero señala que el vicio de la incongruencia «se mide por el ajuste o adecuación entre lo resuelto y los términos en que las partes han formulado sus pretensiones y peticiones, de manera tal que no puede la sentencia otorgar más de lo que se hubiera pedido en la demanda ni menos de lo que hubiera sido admitido por el demandado ni otorgar otra cosa diferente, que no hubiera sido pretendida.

Siendo ello así, la incongruencia procesal puede revestir tres modalidades. Existe, en primer lugar, la llamada incongruencia omisiva o *ex silentio* que tendrá lugar cuando el órgano judicial deje sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución. La denominada incongruencia *extra petitum* se produce, en segundo lugar, cuando el pronunciamiento judicial recae sobre un tema no incluido en las pretensiones deducidas en el proceso, de tal modo que se haya impedido a las partes la posibilidad de efectuar las alegaciones pertinentes en defensa de sus intereses relacionados con lo decidido, provocando su indefensión al defraudar el principio de contradicción. La incongruencia por error acontece, en tercer lugar, cuando se dan al unísono las dos anteriores clases de incongruencia, tratándose, por tanto, de supuestos en los que, por el error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión formulada en la demanda o sobre el motivo del recurso, sino que equivocadamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquella sin respuesta».

Además, la sentencia del Tribunal Constitucional 204/2009, de veintitrés de noviembre, determina el alcance del principio de congruencia. Para ello, diferencia entre pretensiones y alegaciones de carácter sustancial planteadas por las partes y argumentos no relevantes. Así, se entiende que «el vicio de incongruencia omisiva existe cuando el órgano judicial deja sin respuesta alguna de las cuestiones planteadas por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda deducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, pues la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva no exige una respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen como fundamento de la pretensión, pudiendo ser suficiente a los fines del derecho fundamental invocado, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global o genérica a las alegaciones formuladas por las partes que fundamente la respuesta a la pretensión deducida, aun cuando se omita una respuesta singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales.»

En el caso que nos ocupa, la demanda pretendía que se anulase y dejase sin efecto el acuerdo de la junta de gobierno local del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que estimó el recurso de alzada, interpuesto por un concejal y por la directora general del Departamento de Territorio y Acción por el Clima del propio ayuntamiento, frente al acuerdo, de veintidós de marzo de ese mismo año, de la junta de concertación, relativo a la contratación de la dirección, inspección, y supervisión y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda Sur». Para sostener esa pretensión, planteó diversos motivos. Uno de ellos fue el expresamente tratado por la sentencia de instancia (el relativo a la aplicación al caso de la **LCSP**). No obstante, en ella nada se dice sobre la pretendida falta de legitimación del concejal y de la directora general para interponer el recurso de alzada. De hecho, el magistrado ni siquiera menciona ese motivo del recurso. De manera que difícilmente puede entenderse que le haya dado respuesta.

Hemos de tener en cuenta que no se trata de un motivo del recurso que pueda calificarse como de meramente secundario o circunstancial. Tampoco puede darse -como pretende el apelado- por implícitamente

desestimado. Ello, por cuanto no guarda relación alguna con el único motivo que examinó y resolvió el magistrado. En efecto, se trata de dos cuestiones diferentes, que operan en planos diferenciados, sin que exista ninguna relación entre uno y otro.

La conclusión que hemos de extraer de lo expuesto es la de que, en efecto, la sentencia incurrió en vicio de incongruencia. Ello nos ha de llevar, necesariamente, a estimar el recurso de apelación planteado en ese punto, y a analizar los motivos omitidos por ella.

SEXTO.- FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA INTERPONER EL RECURSO DE ALZADA.

La junta de concertación insiste en que ni el concejal ni la directora general del Departamento de Territorio y Acción por el Clima estaban legitimados para interponer el recurso de alzada contra su acuerdo. Por lo que se refiere al concejal, argumenta que votó a favor del inicio de las obras de urbanización en la reunión del consejo rector de diez de junio de 2021. Además, el acuerdo de la asamblea general dictado el día veintinueve de ese mismo mes sería un acto consentido y firme. Por otro lado, destaca que estaríamos hablando de los representantes municipales, que actuarían ante la junta en nombre del ayuntamiento. Pues bien, este no podría actuar en contra de sus propios actos. En todo caso, el acuerdo municipal de veintiséis de noviembre de 2021 confiaría a los representantes municipales una facultad de representación ante los órganos de gobierno de la junta de concertación, pero no les facultaría para el ejercicio de acciones ni para interponer recursos contra sus acuerdos. De este modo, carecerían de competencia para ejercer acciones en nombre de la corporación. A mayor abundamiento, argumenta que el ahora apelado carecería de interés legítimo, dado que estaría intentando desvincularse de un acto propio al margen del procedimiento legalmente establecido para ello.

Para resolver este punto del recurso, hemos de señalar que don Benigno es el representante del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en la junta de concertación. Por su parte, doña Nieves es la suplente de aquel.

De acuerdo con el artículo 6 de los estatutos de la junta de concertación (documento 51 del índice electrónico), esta actúa «bajo el control y tutela del Excmo. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.»

Por su parte, el artículo 15 de los estatutos enumera los derechos de los miembros de la junta, entre los cuales se incluye, en su letra f), el impugnar los acuerdos y resoluciones de los órganos de gobierno de la junta.

A lo anterior ha de sumarse que el artículo 162 de la Ley 2/2006 prevé expresamente que, contra los acuerdos de la junta de concertación, puede interponerse recurso de alzada ante el ayuntamiento.

Vemos, pues, cómo son los propios estatutos de la junta, a los que esta se encuentra sujeta, la que atribuye al concejal legitimación para interponer recurso de alzada frente a sus acuerdos. Esta posibilidad ha de entenderse en el marco del artículo 6 de esos mismos estatutos.

Por otro lado, no puede acogerse el argumento de que el concejal votó a favor del inicio de las obras de urbanización en 2021, dado que lo que se está impugnando aquí es un acuerdo que nada tiene que ver con aquel. En efecto, se trata de un acuerdo de contratación, que, si bien es necesario para acometer las obras de urbanización, tiene sustantividad propia, y no puede considerarse como una mera reproducción del anterior. De manera que el hecho de que se dictara ese acuerdo inicial no exime a los posteriores del control de legalidad.

Tampoco puede acogerse el argumento de que el concejal sería un mero representante de la corporación, por lo que no podría ejercer acciones en su nombre. El recurso de alzada no se ha interpuesto en nombre del ayuntamiento, sino en el propio nombre del concejal, y dada su condición de miembro de la junta de concertación. De manera que estaría ejercitando la potestad reconocida por el artículo 15 de los estatutos a todos los miembros de aquella.

Por último, hemos de referirnos a la sentencia de la Sección 2.^a de esta sala 177/2026, de veintidós de abril (apelación 265/2024) que se refería al acuerdo que admitió a trámite el recurso de alzada y acordaba la suspensión de la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda Sur», y la suspensión de oficio de la ejecución del acuerdo de 23 de febrero de 2022, y el acuerdo que estimó el recurso de alzada. Este acuerdo de la junta de concertación de 23 de febrero adjudicó el contrato para la ejecución de las obras de urbanización.

En ese caso también se alegó la inadmisibilidad del recurso de alzada y la sentencia resolvió en el mismo sentido que esta sección, con los siguientes argumentos:

«Ha insistido la apelante en que los representantes municipales que interponen el recurso de alzada contra el acuerdo de la Junta de concertación carecen de legitimación para su interposición. Sobre este particular se considera que la sentencia es correcta al entender que sí concurría dicha legitimación para la presentación del recurso de alzada y ello es así desde el momento en que basta con acudir para ello a los propios estatutos de la Junta para comprobar como el art. 15 dispone que "los miembros de la Junta tendrán los siguientes derechos:

f) impugnar los acuerdos y resoluciones de los órganos de Gobierno de la Junta". El art. 23 determina a su vez que la Asamblea General de la Junta de Concertación "es el órgano deliberante supremo de la Junta y estará compuesto por todos los miembros de la misma y un representante del Ayuntamiento. La Asamblea decidirá en los asuntos propios de su competencia, quedando obligados todos sus miembros, incluso disidentes y no asistentes, al cumplimiento de sus acuerdos, sin perjuicio de los recursos previstos en estos Estatutos". De igual modo, su art. 51 establece que "contra los acuerdos de los órganos sociales cabrá recurso de alzada ante el Ayuntamiento. El recurso podrá interponerse, durante el plazo de un mes desde la notificación del acuerdo, por cualquier miembro que no hubiera votado a favor de su adopción. Contra los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento en resolución de los recursos de alzada, podrá interponerse recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses a partir de la notificación del acto. En el supuesto de que el recurso de alzada no fuere resuelto en el plazo de tres meses, podrá interponerse igual recurso jurisdiccional".

En definitiva, se trata de un recurso de alzada presentado por quien, por venir así establecido estatutariamente, es un miembro más de la Junta y como tal, como en realidad con cualquier otro miembro, está legitimado para la presentación de un recurso de alzada, como el que nos ocupa. Se trata asimismo de un instrumento para dar cumplimiento a otra previsión estatutaria pues el art. 6 dispone que "La Junta de Concertación actuará bajo el control y tutela del Excmo. Ayuntamiento de Vitoria -Gasteiz."

El hecho de que el recurso se suscribiera por el concejal con delegación especial del Ayto. de Vitoria y por la Directora general del Departamento de territorio y acción por el clima (Sres. Elias y Sra. Virtudes) podrá en su caso entenderse redundante en la medida que bastaba con que se hubiera interpuesto por quien es el titular en la función de representante municipal así designado en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de noviembre de 2021 para asumir la función de representante titular del Ayto. de Vitoria en las Juntas de compensación (entre ellas la de Sector 17 Ampliación San Prudencio Sur) y que se suscriba el recurso también por quien estaba designado suplente obedece a la razón de haber acudido a la sesión de la asamblea de 23-2-2022 y haber manifestado su oposición a la adopción del acuerdo. Por otro lado, la propia designación como representante municipal ante las Juntas de compensación o concertación lo es a todos los efectos, y no exigirá por tanto para que se pudiera interponer un recurso administrativo como el que nos ocupa un acuerdo adicional así habilitándole pues no se hace otra cosa sino ejercer una función más que le corresponde como miembro de la Junta, en este caso el de interponer el recurso de alzada.»

Lo expuesto supone que debemos rechazar este motivo del recurso de apelación.

SÉPTIMO.- MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.

A continuación, la junta de concertación denuncia que la resolución impugnada carecería de motivación, dado que se habrían utilizado meras fórmulas estereotipadas. En todo caso, la motivación en ella contenida sería errónea, dado que los avances de planeamiento y los planes de ordenación inicial o provisionalmente aprobados serían simples proyectos que no tendrían fuerza para limitar los derechos de los propietarios ni para dejar sin efecto los instrumentos vigentes.

A propósito del requisito de la motivación de los actos administrativos, la Sala Tercera del Tribunal Supremo tiene dicho (por ejemplo, en la sentencia de nueve de julio de 2010 -rec. 1/2008-) lo siguiente: «Con carácter general, la motivación de los actos administrativos precisa, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo, cuya reiteración excusa cita, de una explicación suficiente sobre las razones de la decisión adoptada [...] asequible al destinatario de los mismos, poniendo de manifiesto los motivos, concretos y precisos aunque no exhaustivos, de la resolución administrativa adoptada. Este conocimiento constituye la premisa esencial para que el receptor del acto administrativo pueda impugnar el mismo ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de esta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 CE.

El cumplimiento de esta elemental exigencia de la motivación de los actos, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, se salvaguarda atribuyendo, en caso de incumplimiento, la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo inmotivado, prevista en el artículo 63.2 de la citada ley. Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante, como hemos señalado, o bien una mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la administración, evaluando si se le ha situado, o no, en una zona de indefensión, por limitación de su derecho de defensa».

Pues bien, la mera lectura del acuerdo que estimó el recurso de alzada (documento 4 del índice electrónico) nos lleva a rechazar este motivo del recurso de apelación. En efecto, en él se analizan los argumentos de los recurrentes, y se explican las razones por las que se llega a la conclusión de que la contratación en cuestión debía someterse a las disposiciones de la **LCSP**. De este modo, la junta de concertación ha podido conocer perfectamente los argumentos por los que se dejó sin efecto el acuerdo de veintidós de marzo de 2022. De hecho, tanto la demanda como el recurso de apelación han dedicado extensos argumentos a combatir aquellas, sin que se aprecie que la apelante desconocía el porqué de la actuación de la administración.

Cuestión diferente es que la junta de concertación no esté de acuerdo con esa motivación. De hecho, la califica de errónea, y hace referencia a que los planes de ordenación inicialmente aprobados no pasarían de ser meros proyectos. Ahora bien, este argumento nada tiene que ver con la razón de fondo por la que se estimó el recurso de alzada, a saber: la consideración de que el contrato en particular a que se refería el acuerdo de veintidós de marzo de 2022 debía someterse a las disposiciones de la **LCSP**.

Debemos, por tanto, rechazar este motivo del recurso de apelación.

OCTAVO.- FRAUDE DE LEY Y VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS.

Por otro lado, el recurso de apelación insiste en que la administración habría incurrido en fraude de ley y habría vulnerado, con su actuación, el principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos. Considera que estaríamos ante una estrategia del ayuntamiento destinada a dejar sin efecto el proyecto de urbanización del sector 17. Por otro lado, niega que se haya producido una inactividad injustificada atribuible a la junta de concertación en la ejecución del proyecto de urbanización. Tampoco considera que la suspensión acordada el veintiocho de enero de 2022 sea adecuada para conseguir el fin de dar impulso a un nuevo modelo de ciudad.

Estos argumentos tampoco pueden ser asumidos. Hemos de insistir en que el objeto del recurso contencioso-administrativo es, en última instancia, el acuerdo de contratación de la dirección, inspección, y supervisión y coordinación de la seguridad y salud para la ejecución de las obras de urbanización del sector 17 «extracto ronda Sur». Se trata, por tanto, de examinar si esa contratación se acomodó o no a la normativa aplicable. De manera que, de no ser así, habrá de anularse el acuerdo, con independencia de los fines que, según la apelante, perseguiría en realidad la administración. En efecto, no puede mantenerse un acuerdo contrario al ordenamiento jurídico por el hecho de que la administración esté tramitando un proyecto de planeamiento contrario a los intereses de la junta de concertación.

Lo expuesto supone que debemos rechazar también este motivo del recurso de apelación.

NOVENO.- SOMETIMIENTO A LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, la junta de concertación considera que, en contra de lo resuelto por la sentencia de instancia, la asistencia técnica de la dirección quedaría fuera de las obras de urbanización. Por consiguiente, no entraría dentro del ámbito del artículo 172.2 de la Ley 2/2006.

El contenido de ese artículo 172.2 de la Ley 2/2006 es el siguiente:

«En los sistemas de actuación de régimen de ejecución privada, la contratación de las obras de urbanización deberá seguir los principios de la legislación de contratación pública en cuanto a solvencia de los licitadores y publicidad y concurrencia para la selección de contratistas. A tal efecto, la selección de contratistas se someterá a licitación pública mediante anuncio en el boletín oficial correspondiente en función del importe de la obra, estableciendo los criterios objetivos de adjudicación. No obstante, cuando el agente urbanizador seleccionado en procedimiento de concurso público reuniera los requisitos de capacidad para la ejecución por él mismo de la obra urbanizadora, no será precisa la apertura de una nueva licitación pública, siempre que la ejecución de dichas obras hubiera formado parte del objeto del concurso.»

La recurrente da mucha importancia a la sentencia de la sección 2.^a a la que antes nos hemos referido, y que estimó el recurso por ella interpuesto frente a la adjudicación de las obras de urbanización. Ahora bien, esta resolución no puede servir de fundamento para el dictado de nuestra sentencia.

Como ya hemos explicado, en esa ocasión lo que se había impugnado era la adjudicación del contrato de obras de urbanización. Ello fue debido a que la sala entendió que el concejal no había cuestionado, en realidad, ese acuerdo, sino el previo de licitación. Acuerdo este último, que no había sido cuestionado en su momento. De hecho, el concejal había votado en su favor.

Sin embargo, como ya hemos adelantado, esto no tiene nada que ver con el supuesto que ahora nos ocupa. Así, lo que aquí se ha cuestionado es la adjudicación directa del contrato de dirección técnica, dado que la administración considera que debería haberse sometido a las formalidades de la **LCSP**. Vemos, pues, cómo

el objeto del recurso es diferente, y también los motivos que se han empleado para cuestionar este nuevo acuerdo. Por lo tanto, no estamos vinculados por la decisión se dio en aquella ocasión, y debemos analizar el fondo del asunto.

Según el contrato firmado por la junta de concertación y Diteco Ingeniería, S.L.U. (folio 7 del expediente administrativo 7), su objeto es la asistencia técnica a la dirección, inspección, supervisión y coordinación de seguridad y salud de las obras de ejecución de la ronda Sur. Su duración prevista es de doce meses, igual a la de la obra, que se cuenta a partir de la fecha de inicio de las obras (firma del acta de comprobación de replanteo). Se prevé que el pago del precio se haga por mensualidades, en el mismo porcentaje que las certificaciones de obra. Se impone a la empresa la obligación de elaborar las certificaciones mensuales de obra ejecutadas por el contratista.

Tiene razón la junta de concertación cuando señala que no estamos propiamente ante un contrato de obra, que es el que tiene por objeto exclusivamente la ejecución de la obra (artículo 13 de la **LCSP**). En efecto, el contrato suscrito con Diteco es un contrato de servicios, dado que la prestación que constituye su objeto es una prestación de hacer.

Ahora bien, no podemos asumir una interpretación tan literal y restrictiva del artículo 172.2 de la Ley 2/2006 como la pretendida por la apelante.

Hemos de tener en cuenta que la finalidad del precepto en cuestión es la de dotar de publicidad y transparencia un procedimiento contractual que, aun cuando es puesto en marcha por la junta de concertación, afecta directamente al interés público. A estos efectos, no podemos pasar por alto que las obras de urbanización están llamadas a ser entregadas a la administración pública. De ahí el interés de que todo el proceso contractual implicado en esa actuación esté sujeto a los principios que rigen la contratación pública, como único mecanismo eficaz para garantizar que esta actuación no responde a principios ajenos al interés público.

Ello supone que ese sometimiento a las disposiciones de la **LCSP** no se puede limitar estrictamente al contrato de obras, sino que ha de extenderse a aquellos referidos a actividades imprescindibles para la ejecución de tales obras. Este es, precisamente, el caso que ahora nos ocupa, en la medida en que no puede haber obras de urbanización sin una dirección técnica.

Lo expuesto supone que debemos desestimar el recurso de apelación en este punto.

DÉCIMO.- COSTAS.

Dado que se está estimando parcialmente el recurso de apelación, no procede hacer expresa imposición de las costas causadas en su tramitación.

FALLO

Estimando parcialmente el recurso de apelación planteado por la procuradora de los tribunales doña Iratxe Danborenea Agorria, actuando en nombre y representación de la junta de concertación del sector 17 «ampliación de San Prudencio Sur» frente a la sentencia 354/2025, de doce de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Vitoria-Gasteiz, declaramos que la sentencia de instancia incurrió en incongruencia omisiva, manteniendo el pronunciamiento desestimatorio del recurso contencioso-administrativo.

No hacemos expresa imposición de las costas causadas en esta instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo y/o ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **TREINTA DÍAS** (artículo 89.1 LJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE n.º 162, de 6 de julio de 2016, asumidos por el Acuerdo de 3 de junio de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Quien pretenda preparar el recurso de casación deberá previamente consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el BANCO SANTANDER, con n.º 4697000085007326, un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".



Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

DILIGENCIA.- La extiendo yo, Letrado de la Administración de Justicia, para hacer constar que la anterior sentencia, firmada por quienes la han dictado, pasa a ser pública en la forma permitida u ordenada en la Constitución y las leyes, procediéndose seguidamente a su notificación a las partes. Doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

FONDO DOCUMENTAL CENDO