

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

PROYECTO DE REPARCELACIÓN. TEXTO REFUNDIDO. ENTORNO ESTACIÓN INTERMODAL.

Procedencia de cargar al sector Ejecución de Sistemas Generales.

Existencia de Convenio Urbanístico previo justificativo y expediente de liberación de expropiación, ambos firmes y consentidos.

Impugnación indirecta del Plan. Solo cuando se trata de elementos normativos. No lo es la determinación de los gastos de urbanización.

**Fallo:** Estimación de causas de inadmisibilidad. Favorable al Ayuntamiento.

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

D. Javier Albar Garcia

En ZARAGOZA, a tres de Octubre de dos mil trece.

El Sr. D. JAVIER ALBAR GARCIA, Magistrado-Juez de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza y su partido, habiendo visto los presentes Autos de PROCEDIMIENTO ABREVIADO num. 348/12-B/D seguidos ante este Juzgado entre partes, de una como recurrente D. F.F.M., D. P.A.F.M., D<sup>a</sup> M.M.G., representada por la Procuradora Sra. R.M., asistida del Letrado D. M.C.B., y de otra AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por el Procurador Sra. S.S., asistida de la Letrada D<sup>a</sup> M.J.P.S. y los codemandados Z.A.V.S.A. representada por la Procuradora Sra. G.B., asistida del Letrado D. J.C.J.J. e I.L.M.S.L.U. representada por la Procuradora Sra. M.U., asistida del Letrado D. L.M.B., sobre Gestión Urbanística; y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Que mediante escrito de fecha 27/11/12 se interpuso por D. F.F.M., D. P.A.F.M., D<sup>a</sup> M.M.G., recurso contencioso-administrativo contra la siguiente actuación: *“Acuerdo de 15/4/11 que aprueba el Texto Refundido del proyecto de reparcelación del área G-44-2 según proyecto aportado por Z.A.V.,S.A., el 7 de abril de 2011, con las rectificaciones contenidas en los informes emitidos por diversos servicios (exp. 1476990/2007) y contra la modificación aislada nº 17 del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza vigente relativa al Área AC-44 (ahora G-44-2) aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 2 de octubre de 2006 (exp. 683438/2005).”*

Acordándose incoar procedimiento ordinario, el cual debería sustanciarse conforme a lo dispuesto en el art. 45 y ss. de la LJCA, y reclamándose el oportuno expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** Que tras recibirse el expediente reclamado, se dio traslado del mismo a la recurrente para que en el plazo de veinte días formalizase la oportuna demanda, habiéndolo hecho mediante el escrito que consta unido, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos.

Una vez formalizada la demanda, se dio traslado a la Administración demandada y posteriormente a los codemandados, con entrega del expediente administrativo, para que contestara a la misma en el plazo de veinte días, habiéndolo hecho conforme consta en Autos.

**TERCERO.-** Que mediante Decreto de fecha 18/12/12 se acordó fijar la cuantía del recurso en indeterminada, superior a 30.000,00 euros, recibándose el pleito a prueba por Auto de 21/12/12 y practicándose la admitida y declarada pertinente con el resultado que obra en Autos.

A continuación, se dio traslado a las partes por su orden, para el trámite de conclusiones, habiéndose presentado escritos que obran en Autos.

**CUARTO.-** Que en la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se recurre el acuerdo de 15-4-2011 del Consejo de Gobierno de Zaragoza que aprobó el TR de la Reparcelación del Area G-44-2 según proyecto aportado por Zaragoza Alta Velocidad, con las rectificaciones contenidas en los informes emitidos el 17 de julio de 2009 por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, el 21-7-2009 por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística y el Gerente de Urbanismo de 22 de julio de 2009.

Se alega en sustancia que se han cargado al sector, es decir a sus costes de urbanización, de uno u otro modo, conceptos que se corresponden con sistemas generales, siendo contrarios a derecho el TR del Proyecto de Reparcelación y la Modificación Aislada nº 17, sin que la infracción de la normativa al respecto pueda haberse subsanado por la solicitud de liberación de la expropiación inicialmente acordada y posterior adhesión al convenio, al haber concurrido diversas causas de nulidad. En concreto, se manifiesta que los costes repercutibles son de 615,45 €/m<sup>2</sup> (ello se concreta en el complemento a la pericial) y que incluso suprimiendo lo que consideran los peritos, sería un coste también excesivo de 279,92 €/m<sup>2</sup>. Se suscita la nulidad, tanto de la Reparcelación, en lo relativo a la inclusión de partidas indebidas, como, por medio de la cuestión de ilegalidad, de la MA nº 17.

Por el Ayuntamiento se opone:

1) Inadmisibilidad respecto de la MA nº 17, personalmente notificada a los hermanos (parece que no a la madre), si se entiende que se impugna directamente.

2) Así mismo, opone desviación procesal entre el escrito de 25-7-2005, folio 433 a 444).

3) También opone inadmisibilidad respecto del acuerdo de 15-4-2011 por dos hechos:

a) en la medida que el mismo simplemente muestra conformidad con la aprobación del texto original, de la Reparcelación, que en realidad había sido aprobada el 31-7-2009, (fol. 1048 a 1051 ), publicado en BOP el 17-9-2009 y notificado el 15-10-2009 a D. F.F., fol. 1129, el 25-9-2009 a D<sup>a</sup> M.M., fol. 1235, y el 29-9-2009, fol. 1239 a D. P.A.F., todo ello conforme al art. 69.c en relación con el art. 28 LJCA;

b) en la medida en que, con ocasión de la impugnación de un TR de una Reparcelación, no se pueden impugnar los extremos de la Reparcelación que no hubiesen sido modificados por el TR (ver PO 417/2009).

4) Por ZAV además se opone la inadmisibilidad respecto del recurso indirecto en cuanto el mismo afectaría a aspectos no normativos de la MA 17, que no pueden ser impugnados indirectamente.

Subsidiariamente ambos se oponen respecto del fondo, por un lado porque concurren los actos propios y por otro porque los gastos atribuidos al Sector y repercutidos a los propietarios son correctos.

**SEGUNDO.-**1) Por medio de un Convenio Interadministrativo de 23-2-2002 aprobado por resolución de 7-5-2002, firmado entre el Ministerio de Fomento, la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza se acordó desarrollar el Área G-44-2 (antes AC-44), en donde se encuentra la finca de los actores D<sup>a</sup> M.M. dueña del 50 % y usufructuaria del otro 50 % y los otros nudos propietarios del 25 %, de 3 ha y 23 a, según la escritura, y de uso agrícola, finca nº 66 de las aportadas que, previa segregación de 19.860 m<sup>2</sup>, dará lugar a la finca resultante M 17.1. Dicha Área G-44-2 está en el entorno de la Estación de Delicias, la cual tiene, página 256 del Tomo II del Proyecto de Reparcelación - (Tomo 13 del expediente total remitido al Juzgado), una edificabilidad total de 11.421,50 m<sup>2</sup>, de ellos 10.127,40 de viviendas y 1.294,10 m<sup>2</sup> de otros usos, con un total de 93 viviendas y un gasto atribuido de 7.029.409,26 euros (pag. 18 de la pericial).

2) El ámbito urbanístico está formado por casi un 97 % de suelos de titularidad pública, teniendo una superficie de 1.070.739 m<sup>2</sup>, de la que, por ello, sólo

35.853,57 m<sup>2</sup> son privados.

3) Se creó la Sociedad Zaragoza Alta Velocidad, participada al 50 % por el Ministerio de Fomento, 25 % por la Diputación General de Aragón y 25 % por el Ayuntamiento, encargándose la misma de gestionar el desarrollo urbanístico, ejecución de infraestructuras de los terrenos clasificados como sistema general ferroviario así como obras de traslado y nueva infraestructura ferroviaria.

4) Uno de los objetivos de tal Convenio, exponiendo segundo, era que *“la financiación proceda íntegramente de las previsiones del presente Convenio y de las aportaciones que pueda hacer la Diputación General de Aragón, sin que ésta operación grave ni sobre los presupuestos del Ministerio de Fomento ni sobre el de las empresas del Grupo Fomento”* (exponiendo Noveno).

5) Se acordó incorporar al PGOU, por medio de la MA nº 17, la ordenación del Área.

6) Se aprobó la MA nº 17 inicialmente por acuerdo plenario del 30-6-2005, todo ello a fin de financiar la nueva red de transporte y cumplir muchas otras finalidades, fol. 333.

7) Se adoptó el sistema de expropiación, por las especiales características del sector, tanto en cuanto a los fines perseguidos como en cuanto a la titularidad de los terrenos, abrumadoramente pública. Se consideró la posibilidad que, ofrecía el art. 133 LUA, entonces aplicable, de liberar de la expropiación, si bien se impuso la renuncia a la posibilidad de impugnar en vía administrativa o contenciosa (ya en el acuerdo de 23-2-2007, folios 5 a 35, por el que se acordó la liberación, se razonó, en contestación a las alegaciones de E.I.Z.S.L., que dicha imposición de la renuncia se fundamentaba, folio 12, en que la liberación es excepcional y graciable, conlleva la imposibilidad de imponer condiciones, términos y proporciones en la vinculación de los propietarios, considerándose que tal renuncia, que evitaría dilaciones e inseguridad jurídica, era proporcional).

8) Hubo diversos cuestionamientos por los propios servicios municipales sobre la repercusión al sector de gastos correspondientes a las obras de sistemas generales en los informes de 13-1-2006 del Servicio Técnico de Planeamiento, folio 2273 del expediente de la MA 17, del ST de Planeamiento de 6-4-2006, fol. 2429 expediente MA 17; o del Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística, fol. 2438 exp. MA 17 o del ST Planeamiento, fol. 2446 exp. MA 17, otra vez del Servicio Jurídico el 18-5-2006, fol. 2453 MA 17. En el mismo sentido, pero en informes de la Diputación General de Aragón, folios 2486 exp. MA 17.

9) Se aprobó con carácter definitivo la MA 17 el 2-10-2006, personalmente notificado a F.F.M. y Hermano el 16-10-2006, folio 3036 a 3038 exp. MA 17, solicitando su Letrado, M.C. fotocopia del cuadro de propietarios del plano I-17, folio 3.720, si bien la misma quedaba pendiente de un TR, el cual se aprobó por el Ayuntamiento el 26-1-2007, BOP 12-2-2007. El hecho de que actuase en su nombre un letrado, el mismo que ha intervenido en el juicio, pone de relieve que hubo asesoramiento desde el principio y que por ello no puede invocarse desconocimiento de lo que se aceptaba o del contenido de los gastos imputados.

10) En dicho TR, en la Viabilidad Económica de la Propuesta, punto 3.4, quedaba claramente determinado que el coste total de urbanización del suelo urbano no consolidado era de 327.037.468 euros, e igualmente en el Resumen del Presupuesto se recogía tal cifra.

El Proyecto de Reparcelación se presentó el 21-12-2007, siendo la finca actores la nº 66, con una superficie reconocida de 19.860 m<sup>2</sup>.

Se solicitó la liberación del sistema de expropiación el 15-11-2006, folio 693 y ss. por parte de los actores, otorgándose acta ante notario el 14-11-2006, folio 708, con expresa adhesión. Se concedió la liberación el 23-2-2007, fol. 5 a 35.

Se aprobó inicialmente la Reparcelación el 27-3-2008, siendo sometida a información pública, folio 351, con expresa notificación a D<sup>a</sup> M.M., folio 408, el 11-4-2008, a D. F.F., fol 409, el 18-4-2008 y a D. P.A.F., fol 410, el 28-4-2008, que hicieron alegaciones, contestadas en informe del ST de Planeamiento y Rehabilitación de 17-7-2009, en concreto en folios 981 y 982.

**Se aprobó definitivamente el Proyecto de reparcelación el 31-7-2009, BOP 17-9-2009, fol. 1071 y notificado personalmente a los recurrentes, folios 1.129, 1.235 y 1.239 los días 15-10 2009, 25-9-2009 y 29-9-2009 respectivamente a**

D. F.F., D<sup>a</sup> M.M. y D. P.A.F., con su respectivos pies de recurso.

Dicho Proyecto fue posteriormente, en cumplimiento de lo prescrito en el propio acuerdo de 31-7-2009, objeto de un TR, visado el 30-12-2009. Junto a los preceptivos informes, folios 1442 del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, folio 1.471, el del S. Jurídico, se presentó la justificación del cumplimiento de prescripciones por ZAV, 5-4-2011, folios 1509 a 15019, con aportación del nuevo TR, 6-4-2011, fol 1520 y 1521, que satisfacía las objeciones del informe de 30-4-2010 del ST Planeamiento, fol. 1442, con nuevos informes de 12-4-2011, folios 1523 y 1530 de los citados servicios.

El 15-4-2011 se mostró conformidad por el Gobierno Municipal al TR, BOP del mismo día, notificado personalmente a los interesados, que han recurrido dicho acto.

**Ninguna de dichas prescripciones**, resueltas por el TR, y que responden a los informes de 17-7-2009 del ST de Planeamiento y Rehabilitación, folio 976, 21-7-2009 del Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística y, resumiendo los anteriores, el de 22-7-2009 del Gerente de Urbanismo, tiene relación directa, ni siquiera indirecta, con las alegaciones y pretensiones del presente recurso.

A fin de cumplir el objetivo de pagar el traslado de la estación con la propia urbanización, se aumentó el aprovechamiento de 0,558 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> del PGOU a 0,5751m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, como se explica en página 18/108 de la Memoria de la MA n<sup>o</sup> 17, unida en CD. En realidad el aprovechamiento medio es de 0,639 m/m<sup>2</sup>, pero ello es excluyendo del total del ámbito de 1.073.472,6 m<sup>2</sup> los 115.119,7 excluidos de la UE, pg. 40 de 108 de la MA 17, y los 44.900 excluidos por ser terrenos municipales ya adquiridos por cesión del 10 %.

**TERCERO.-** Se invoca por el Ayuntamiento inadmisión respecto de la impugnación directa de la Modificación Aislada n<sup>o</sup> 17, pero es que realmente, aunque inicialmente pudiera haber habido ciertas dudas por la redacción de la demanda y del suplico, no se ha pretendido la misma, además de que ha quedado descartada por la declaración de incompetencia del TSJA, que habría sido competente contra la impugnación directa.

**CUARTO.-** Respecto de la desviación procesal entre lo mantenido en vía administrativa y lo pretendido en vía judicial, citando como referencia los folios 333 a 444 del expediente 683.438/2005, no ha lugar a la misma, puesto que en tales folios sólo se contiene la solicitud de inclusión entre los afectados por la expropiación, lo cual no es objeto de discusión ni lo ha sido en ningún momento. Por otro lado, y aunque haya habido un error en la referencia a tales folios, lo cierto es que no habiendo habido recursos administrativos previos, tampoco puede invocarse tal desviación entre lo pretendido en los mismos y lo pedido en vía judicial.

**QUINTO.-** En cuanto a la inadmisibilidad respecto del acuerdo de 15-4-2011, se argumenta con base en dos razones ligadas:

a) en la medida que el mismo simplemente muestra conformidad con la aprobación original de la Reparcelación, que había sido aprobada el 31-7-2009, (fol. 1048 a 1051), publicado en BOE el 17-9-2009 y notificado el 15-10-2009 a D. F.F., fol 1129, el 25-9-2009 a D<sup>a</sup> M.M., fol. 1235, y el 29-9-2009, fol. a D. P.A.F., todo ello conforme al art. 69.c en relación con el art. 28 LJCA; b) en la medida en que, con ocasión de la impugnación de un TR de una Reparcelación, no se pueden impugnar los extremos de la Reparcelación que no hubiesen sido modificados por el TR (ver PO 417/2009).

Como primera cuestión se debe constatar la firmeza formal de la aprobación de la reparcelación de 31-7-2009, en cuanto se notificó a los interesados según consta en los folios, con lo cual la misma ha producido unos efectos concretos de firmeza, y habrá que ver hasta dónde alcanzan.

Este mismo Juzgado, en el PO 417/2009, sentencia de 17-12-2010, consideró que no era posible, con ocasión de una modificación de una reparcelación, plantear la cuestión de ilegalidad respecto de un Plan Parcial y unas NNSS y con relación a aspectos que ya estaban plasmados en la reparcelación original y que por ello ya pudieron ser impugnados anteriormente: *“Para resolver tal cuestión hay que*

*considerar dos aspectos, la posibilidad y alcance de las impugnaciones indirectas, y el momento en que se pueden suscitar.*

Con relación a lo primero, el 26.1 LJCA las permite con ocasión de los actos de aplicación de las mismas.

*En cuanto al momento, debe hacerse tal impugnación en el primer acto que permita tal impugnación, de modo que no se puede aprovechar momentos posteriores, como actos confirmatorios de otros anteriores y firmes, para suscitar tal impugnación. En este caso concurre tal circunstancia, como ahora se verá (...) La conclusión de lo anterior es que, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 2000, EDJ 33134, ya no es posible impugnar la parte de un acto que, por ser confirmación, aunque sea parcial, de otro anterior -que no ha sido alterado por este segundo acto- ya ha devenido firme, pues iría, actualmente, contra el art. 28 LJCA y anteriormente contra el 40.a LJCA de la LJCA. Debió haberse impugnado por los anteriores propietarios la calificación como suelo no urbanizable, del punto 2.4.3.1 de las NNSS así como de los puntos 6.6 y 6.6.6 del Plan Parcial, que hacen referencia a los planos 0.2.1, 0.2.2 y 0.2.3 en los que se prevén los viales de servicio, y en concreto el Vial de servicio 1. Por ello, cabe desestimar, por atacar un acto firme, la impugnación por el mencionado motivo, conocido por los anteriores propietarios de la finca. Los recurrentes adquirieron la finca resultante 15.289, con todos los derechos derivados de la reparcelación, así como el resto de la misma, 8.632,46 m2, que se dijo que eran cinco mil metros, o los que resultasen de una posterior medición topográfica. En el Proyecto de Reparcelación inicial se había reconocido 2.042,6 m2, si bien en la modificación se elevó a 3.096,46 m2.*

*Con todo esto, se rechazan los pedimentos 2º, 3º y principal del punto 5º del suplico.”*

Trasladado a nuestro supuesto, la conclusión es que ni se puede impugnar con ocasión de un texto refundido los elementos de la reparcelación que ya se hubiesen contenido en la aprobada anteriormente ni tampoco, lógicamente, se puede plantear una cuestión de ilegalidad respecto de los mismos aspectos que ya se contenían en la originalmente aprobada. Es decir, sólo los elementos que se vean alterados, bien en una modificación de la reparcelación bien en un texto refundido pueden ser impugnados o dar pie a impugnar indirectamente el instrumento de planeamiento en que se basan y que habría sido infringido.

El TSJ de Aragón, en la sentencia de 6-11-2007, rec. 839/2003, y en relación con el TR de la Revisión de 2001 del PGOU de Zaragoza, bajo la misma Ley Urbanística de Aragón 5/1999 dijo lo siguiente: *"TERCERO.- Así delimitado el objeto del recurso, lo primero que ha de precisarse es que, como acertadamente viene a sostener la representación del Ayuntamiento demandado, no es factible, con ocasión de la impugnación del Texto Refundido, impugnar el contenido de la Revisión definitivamente aprobada por los anteriores acuerdos.*

*No pudiendo entenderse que la aprobación de dicho Texto Refundido reabra la posibilidad de impugnar directamente el Plan, en su día definitivamente aprobado, y sí sólo las modificaciones que hayan podido ser introducidas al cumplir las prescripciones impuestas o subsanar las deficiencias apreciadas, en cuanto pudieran eventualmente no respetar los acuerdos anteriores al respecto, haber incurrido el Texto en algún exceso al recoger las modificaciones, o apartarse o contradecir los contenidos previamente aprobados. Y es que no ha de olvidarse que, como se pone de manifiesto en el fundamento de derecho segundo del Acuerdo impugnado de 13 de diciembre de 2002, si bien el concepto de Texto Refundido no se encuentra definido en la legislación urbanística aragonesa, es una práctica generalizada en el planeamiento urbanístico, encontrándose la causa de la existencia de un documento refundido en este caso “en la necesidad de clarificar en un único documento, varios acuerdos adoptados en relación con la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, -reflejados en los precedentes antecedentes de hecho-, el cual deberá limitarse a recoger y reflejar única y exclusivamente el contenido de los acuerdos mencionados”; como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1991 que se cita “el Texto Refundido supone una mera clarificación simplificadora en la redacción de las Normas, tal y como demanda el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución Española”. Mutatis mutandi, debe*

decirse lo mismo para el TR de una Reparcelación, que además, como ahora se verá, se limitó a mantener, en cuanto a lo que hoy se está impugnando, algo ya recogido en la MA n° 17 y conocido perfectamente por los recurrentes.

A ello se suma otra cuestión, en la que luego se entrará con más detalle, que es la de los aspectos normativos y no normativos del planeamiento.

**SEXTO.-** Toca analizar, y veremos que rechazar, las alegaciones hechas por los recurrentes en sus conclusiones sobre esta causa de inadmisión, y que pretenderían soslayar lo que resulta inequívocamente de las sentencias recogidas en el fundamento anterior.

En primer lugar, se alega que la MA n° 17 no es un acto consentido y firme porque no se recurrió para no incumplir las condiciones de liberación, que suponía un compromiso de no recurrir. Aquí la parte está jugando con lo que le interesa y obviando lo que le perjudica. En efecto, en la Disposición Final Primera de las Condiciones de Liberación se decía que los particulares solicitantes de la liberación se comprometen a no interponer recursos administrativos o contencioso-administrativos en relación con la Modificación Puntual del Plan General “y de los instrumentos de gestión urbanística”. Pues bien, en primer lugar, la aceptación de la liberación, otorgándose para ello Acta ante notario el 14-11-2006, folio 708, con expresa adhesión, presentada con la solicitud de 15-11-2006, obviamente significa una aceptación directa, expresa, y específicamente rogada además de la MA 17, y con ello se aceptó tanto la MA 17 como los futuros instrumentos de gestión en la medida en que los mismos se ajustasen a la MA 17. Es de resaltar la doble contradicción en que incurre la parte, que por un lado niega que sea firme y consentida, al decir que no pudo recurrirla precisamente porque la aceptación de la liberación le imponía tal condición, con lo cual, primera contradicción, está aceptando que sí que fue consentida, pues es su consentimiento a la liberación solicitada por los recurrentes lo que le obligó a no recurrir. La segunda contradicción estriba en que lo que dice que le impidió recurrir en 2006 la MA 17 (tampoco recurrió el TR de la MA de 26-1-2007), la aceptación de la liberación, no le ha impedido recurrir la Reparcelación, pese a que dicha DF 1ª no se refería sólo a la MA 17, sino a los posteriores “*instrumentos de gestión urbanística*”. Por tanto, si ahora ha podido recurrir la Reparcelación, no puede decir que no pudo recurrir, la MA 17, pues el motivo para no recurrirla debería aplicarse también al instrumento de gestión. Por tanto, la MA n° 17 es un acto consentido y firme, no habiéndose recurrido ni la aprobación original ni el TR. Tampoco se recurrió el acto de 23-2-2007 por el que se concedió la liberación, ni se renunció a la misma.

Se alega también que el acto es reproductorio de un acto anterior nulo, por lo que la nulidad afectaría a ambos. En concreto, dice que es nula la imposición de la DF 1ª en virtud de la cual se comprometían a que no se interpondría recurso. Al margen de la cuestión de que si ahora ha recurrido la Reparcelación, bien pudo haber recurrido entonces la MA n° 17, lo cierto es que no hay nulidad alguna, ni tan siquiera anulabilidad, en la imposición de dicho compromiso. Así, la decisión de seguir el sistema de expropiación es libre para el planificador, no obstante lo cual siempre podría haberse recurrido si se hubiese considerado arbitraria o falta de motivación. En este caso, dado el objetivo de la MA 17, que en esencia era la construcción de una nueva estación de ferrocarril y la ordenación de su entorno, y la titularidad pública de casi todo el terreno, en torno al 97 %, parecía lo más razonable, y nadie de los que ahora intervienen ha discutido tal decisión. A partir de ahí, entra en juego el art. 133 de la LUA 4/1999. El mismo decía:

*"Artículo 133. Liberación.*

*1. La Administración expropiante podrá, excepcionalmente, liberar de la expropiación a determinados derechos y bienes de propiedad privada o patrimoniales, mediante la imposición de las condiciones, términos y proporción en que habrán de vincularse los propietarios de los mismos a la gestión urbanística y las garantías para el supuesto de incumplimiento.*

*2. Una vez aprobadas las anteriores condiciones por la Administración expropiante, deberán ser aceptadas por el propietario de los bienes a liberar, abriéndose un período de información pública por término de veinte días, con carácter previo a la adopción del acuerdo de liberación por parte del órgano*

*expropiante.*

3. *En ningún caso podrá aprobarse la liberación si la expropiación viene motivada por incumplimiento de los deberes urbanísticos del art. 114*". La figura de la liberación tiene su origen en el D 2096/1959 de 26 de noviembre, y se regularía posteriormente en el D 528/1972 y en el 74 de la Ley 8/1990, siendo finalmente incluido en el art. 174 TRLS de 1992. Ahora bien, en tal norma el precepto tiene un sentido diferente, o al menos más amplio, al de la LUA. En efecto, en el TRLS se decía: *"En la aplicación del sistema de expropiación, los órganos expropiantes podrán, excepcionalmente, liberar de la misma, mediante la imposición, de las oportunas condiciones, a determinados bienes de propiedad privada o patrimoniales"*. Ello permitía entender tal facultad como exclusión del sometimiento a la expropiación pero no en el sentido de que tal liberación implicaba participar en el proceso de gestión, sino simplemente en el sentido de librarla de ser incluida en la actuación urbanística. En tal sentido, si bien rechazaron la pretensión, se pronunciaron las sentencias de 4-2-2005, TSJ Andalucía (Mal.), 23-1-2003 del TSJ de Madrid, que entendieron que podía pedirse con base en tal precepto dicha exclusión y consiguiente salvaguardia de la afectación urbanística.

Sin embargo, en la LUA 5/1999 lo que se viene es a aceptar que, como alternativa a la decisión discrecional, que no arbitraria, de seguir el sistema de expropiación, existe la posibilidad de liberar de la expropiación, estableciendo cómo van a participar en la gestión. Es obvio que todo ello supone una situación excepcional no sólo en cuanto a la concesión, sino a la gestión, pues supone tener que cohonestar el sistema de expropiación con la distribución de gastos y beneficios propia de los demás sistemas. Por ello, en las condiciones de liberación y en el resto de la ordenación se contiene un sistema pleno y global que la parte debe aceptar en bloque. Nadie le obliga, y la liberación se hace a petición de parte y conociendo las circunstancias concurrentes, y por ello equivale a una suerte de "concesión graciosa" o libérrima de la Administración, que podía sin más rechazarla y no le afectaría en su patrimonio, pues sería compensado por la expropiación, por lo que no puede pretender hacer valer los requisitos y criterios propios de otros sistemas de gestión, como por ejemplo la compensación, en un sistema que es de expropiación, al cual se acude por los Ayuntamientos en casos peculiares, como lo es el nuestro, y en el que la parte que pide la expropiación puede optar entre aceptar la misma; aceptarla pero impugnar, en su caso, las valoraciones; recurrir su adopción o, finalmente, como es el caso, pedir la liberación, la cual se debe aceptar en bloque. Lo que pretende la parte recurrente es un desequilibrio en el sistema y beneficiarse de lo que le interesa de cada sistema, puesto que en un sistema de expropiación, llevado a cabo por la peculiaridad de la estructura de la propiedad, casi toda pública, y de los fines perseguidos, que conlleva un aumento del aprovechamiento medio, entre otras cosas, y tras aceptarlo de modo expreso, pretende que se apliquen criterios pensados para otro sistema así como impugnar la normativa urbanística que ya existía y con base en la cual **se pidió expresamente** y se permitió la liberación. En tal sentido, es perfectamente ajustado a derecho que se le imponga la renuncia al recurso, pues lo que se hace es aceptar su inclusión excepcional en la gestión, y ello es a cambio de aceptar globalmente la misma según unos términos ya fijados en la MA nº 17, incluido el favorable de aumento del aprovechamiento medio. Si no es así, no tendría sentido aceptar por el Ayuntamiento dicha liberación que, para un pequeño porcentaje de suelo, supone, eliminar la libertad de decisión de la Administración. Es decir, partiendo de la "soberana" decisión de seguir la expropiación, es obvio que la Administración, si decide aceptar "compañeros de viaje", lo hará sometiéndolos a las condiciones que, por lógica, dado lo excepcional del sistema de expropiación seguido y del ámbito objeto de la actuación, y a cambio de una mayor expectativa de negocio, pueden ser en algunos aspectos más gravosas que las que se habrían producido en caso de seguirse otro sistema como el de cooperación o compensación. Si no les parecía bien, pudieron haber aceptado la expropiación, como hicieron otros propietarios, renunciando a la incertidumbre de poder obtener más o menos beneficios o bien haber recurrido la MA 17, pero lo que no pueden hacer es beneficiarse por un lado de la liberación y consiguiente participación en la gestión y en los beneficios que puedan resultar, y, al mismo tiempo, en un momento en que han cambiado las tornas y el negocio inmobiliario ha dejado de serlo, rechazar los

inconvenientes que la misma pueda conllevar. Es decir, si no hubiesen visto buenas las condiciones, habrían podido optar, como muchos del resto de los propietarios, por aceptar la expropiación (19.680 m<sup>2</sup> a, razón de 600 euros hubiese supuesto 11.808.000 euros), y en 2006 es claro que la situación inmobiliaria, sin haber entrado en la recesión general ni en el pinchazo inmobiliario y con la Expo en perspectiva, la valoración del riesgo era muy distinta de la que pueda hacerse ahora, a toro pasado. En el caso presente, con los 10.127,40 metros que les correspondieron, y con un valor de venta de 3.200 euros en que se calculó que podían, ser vendidos los pisos, tomo 4, pg. 13 Memoria de Tasación, habrían podido venderlos por un total de 32.407.680 euros, aparte los 1.294,10 de m<sup>2</sup> para otros usos.

En este punto, además, aunque sea una breve digresión, debe hacerse una referencia a lo manifestado en las aclaraciones a la pericial, en la que, los peritos, llegaron, a hablar de un precio finalista de 5.500 euros por m<sup>2</sup>, lo cual parece una afirmación gratuita. En primer lugar, porque habiendo bajado los precios de la construcción, dada la baja de la demanda, resultan, según ellos, unos precios finales muy superiores a los 3.200 €/m<sup>2</sup> calculados en el momento de la expropiación, en 2006, sin que se explique por qué. Hace referencia a unos parámetros generales y abstractos, y a determinados coeficientes, con origen en normativa administrativa, no en la realidad concreta de momento y lugar, que en absoluto se justifican por el hecho de que haya una repercusión por metro cuadrado de 615 €. Dicho valor de repercusión no tiene por qué influir en el precio del resto de los conceptos, como construcción, gastos generales, beneficio industrial, sino únicamente en la financiación de dicho gasto. Aun si fuese gratis, es decir que no hubiese que gastar nada en urbanización del suelo, con lo que restaríamos 615 €/m<sup>2</sup>, y calculando que la financiación de dicho gasto de urbanización supusiese, además, que ya es mucho suponer, un 50%, es decir otros 307,5 €, habría de restarse, a ese precio final 922,5 €/m<sup>2</sup>, con lo cual saldría en todo caso, según los peritos, 4.577,5 €/m<sup>2</sup>, que sigue siendo muy lejano del inicialmente calculado de 3.200 €/m<sup>2</sup>, tomo 4 pg. 13 de la Memoria de Tasación, y que se tuvo en cuenta para la expropiación, y que sólo se ha pagado en Zaragoza en pisos de lujo y en el momento de mayor precio. Es decir, ese precio al que dicen que saldría, y que sería por piso de 100 m<sup>2</sup> construidos de 457.750 euros, no tiene ningún fundamento y mucho menos se podría culpar del mismo, aun cuando así fuese, a la repercusión del suelo, que representaría algo más del 10 % de ese supuesto precio final de 5.500 €/m<sup>2</sup>. Dicho de otro modo, sobre un precio m<sup>2</sup> calculado para la expropiación no se ha justificado que la repercusión del suelo, por elevada que resulte, supusiese una elevación hasta hacerlo inviable, debiendo tenerse en cuenta además que se aumentó el aprovechamiento. De hecho, el cálculo de 3.200 €/m<sup>2</sup> reflejado en la Memoria de Tasación, pg. 113 y 114, se hizo calculando una repercusión por m<sup>2</sup> de 379,13 €/m<sup>2</sup>. Por tanto, no se explica el salto producido entre los 3.200 € calculados, sobre un coste de repercusión de suelo de 379,13 euros, y los 5.500 que dicen los peritos, sobre un coste de repercusión de suelo de 615 €/m<sup>2</sup>, siendo una diferencia de 2.300 euros que no se justifica en dicho coste, 235,7 € más de lo inicialmente calculado, ni aunque se considere que dicha diferencia conlleva una financiación del 50 %. Es decir, aunque se considerase erróneos los 379,13 euros de la Memoria de Tasación y correctos los 615 euros dados por los peritos como repercusión del coste de la urbanización, ello podría justificar a lo sumo, incluyendo un coste de financiación del 50 % de la diferencia, 400 ó 450 euros, y el precio final sería de 3.600 ó 3.650 €/m<sup>2</sup>, pero en ningún caso 5.500 €/m<sup>2</sup>.

Finalizada dicha digresión, y volviendo, al razonamiento anterior, cierto es que la renuncia a impugnar los instrumentos de gestión futuros tal vez podría considerarse renuncia de un derecho futuro, y una renuncia al principio de tutela judicial, con violación del art. 24 CE, pues supondría dejar en manos de la Administración la posibilidad de una actuación arbitraria, pero es que la propia DF ya prevé como excepción la impugnación "*para exigir el cumplimiento de lo aquí expresamente pactado*" y por eso debe admitirse expresamente la posibilidad de impugnar los instrumentos de gestión posteriores a la aceptación de la liberación, pero tal impugnación, que es la que ahora lleva a cabo, sólo podrá hacerse respecto de extremos diferentes a los que ya estaban en la MA n<sup>o</sup> 17 con base en la cual pidió la liberación o bien para exigir el ajuste entre los instrumentos de gestión y la MA n<sup>o</sup> 17. Dicho de otro modo, sólo se puede justificar la misma bien en que se trata de

cuestiones de los instrumentos de gestión totalmente ajenas a la MA nº 17, y que por ello no podían cabalmente contenerse en el contenido de la renuncia futura, bien en el hecho de que se hayan alterado las bases económicas o jurídicas que fueron conocidas y sobre las cuales se basó la solicitud de liberación y el consentimiento a la concesión de la misma. Si este último es la culminación de un negocio jurídico, sólo la alteración del mismo podría justificar la posibilidad de recurrir a despecho de la limitación expresamente aceptada. En este caso, por tanto, el derecho a recurrir la Reparcelación, como excepción a la renuncia al recurso, va ligada al fondo de la cuestión, que es que haya habida una alteración sustancial de la MA 17 al plasmarse en la Reparcelación, o bien que sea por cuestiones que no se habían tratado y no eran cabalmente previsibles al renunciar, lo que no es desde luego el caso.

Por tanto, las condiciones de liberación podían imponer cargas diferentes de las que habrían resultado en otros sistemas, como por ejemplo la compensación, siendo libres los recurrentes de aceptarlas, previa petición además, o no, siendo ellos los que debían decidir si les interesaba asumir el riesgo y ventura de participar en la gestión, y lo único que podrían cuestionar los recurrentes es que se hubiesen cambiado las condiciones jurídicas o se hubiesen alterado los parámetros económicos entre la MA 17, que sirvió de base para su aceptación, y la aprobación del TR de la Reparcelación.

Por tanto, y respecto de este contraargumento a la invocación de inadmisión por reiteración de otro acto anterior y firme, debemos responder que ni era nula la MA nº 17 (aunque ello no es porque, como indica en conclusiones el Ayuntamiento haya habido una sentencia respecto de ella en el TSJA, pues habría habido de existir coincidencia entre los pedimentos y motivos de impugnación de ese caso y el presente), ni era nula la imposición de condiciones, en concreto la renuncia a impugnar la MA nº 17, ni era “per se” nula la renuncia a impugnar los futuros instrumentos ni, como ahora, se verá, en el TR, único acto formalmente recurrible, había desviación, cambio o modificación de los elementos que determinaban los gastos de urbanización propios del suelo urbano consolidado, que es lo que, además justificaría la excepción a la renuncia al recurso.

Y en este punto, si vamos al Anexo II de la MA, tomo 4, pg. 64, se observa como los gastos “de urbanización propios del suelo urbano no consolidado” eran de **327.037.468** euros, de un total de 770.062.447. Dicha cifra es prácticamente igual a la del Proyecto de Reparcelación, **326.663.750,76** euros, página 313 del Proyecto, ubicada en el Tomo 5 del expediente, con las mismas partidas y cifras y una sola diferencia en cuanto a las indemnizaciones, que es de 650.688 euros en la MA 17 y de 276.979,76; explicándose en las consideraciones generales, página 312, tomo 5, que es porque se había hecho inicialmente una previsión alzada “sin realizar un estudio detallado de la situación”, previsión afectada entre otras cosas porque la finca de los recurrentes no debía ser indemnizada. Ciertamente es que los peritos afirman que en la cuenta provisional del Proyecto de Reparcelación hay una errata, y que el total, incluida esa cantidad por indemnización, sería de **319.040.360,37 euros**. El error, si se comparan, ambos cálculos, el de la MA 17 y el del Proyecto de Reparcelación, está en que en éste se ha omitido la partida de “Gastos financieros y otros gastos” de **7.623.391 €**.

Así mismo, en el cuadro de liquidaciones provisionales figura la manzana 17.1 de los recurrentes con una cuota de 7.029.409,26 euros, que es la misma cifra que ha resultado tras el TR. Es decir, no ha habido ninguna alteración entre la MA 17, tras la cual los recurrentes pidieron expresamente la liberación, y la primera aprobación de la Reparcelación ni entre ésta y el TR, que es el que ahora se impugna.

Finalmente, en la pregunta sexta al interrogatorio de parte, contestada por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación se dice que en la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación se reflejaron los mismos costes de urbanización considerados en la modificación general.

En cuanto a que la impugnación indirecta del planeamiento sólo es posible cuando lo que se impugna son elementos normativos, baste citar la sentencia del TS de 4-7-2000, rec. 6725/1994, que dice: “*QUINTO.- Todo lo acabado de afirmar se ajusta enteramente a la legalidad vigente, pero como ya tiene declarada esta Sala en sentencias de 22 Noviembre 1994 EDJ 1994/9602, 21 de junio de 2000 EDJ2000/21933, entre otras, la delimitación de una Unidad de Actuación o su*

*modificación, para su ejecución, y las determinaciones que efectúa al efecto el Plan, carecen de los elementos necesarios que permitan calificar a tal Delimitación como una verdadera norma o disposición administrativa de carácter general, sino más bien, siendo concretos y determinados sus destinatarios y su vigencia no indefinida sino referida a un concreto periodo de ejecución, la calificación adecuada debe ser la de acto administrativo singular; por lo que en definitiva, y al no tener la consideración de norma jurídica de carácter general, la delimitación divisional de los polígonos A y B, es llano que no cabe contra la impugnación de la misma, la vía del recurso indirecto planteado en base a los apartados 2 y 4 del art. 39, de la ley jurisdiccional EDL 1956/42, procediendo pues la desestimación de este motivo y de la impugnación indirecta del Plan Especial en cuanto a esa delimitación poligonal, así como de su consecuencia anulatoria de los Estatutos y Bases de Actuación del polígono B. Todo ello, naturalmente sin perjuicio de la resolución de fondo que en su día recaiga sobre la impugnación directa de ese Plan.”* Es obvio que la determinación de las partidas que debían incluirse como gastos de urbanización no era un elemento normativo, con lo cual había devenido absolutamente firme, e inatacable, y ni podía impugnarse indirectamente la MA 17, siendo motivo de inadmisión de la impugnación indirecta, ni, suponiendo que pudiese entrarse en el fondo del asunto, tampoco resultaría atacable la reparcelación, por venir la misma obligatoriamente determinada por la MA nº 17.

A todo lo anterior se suma otra cuestión, que sería de por sí suficiente, si hubiese de admitirse el recurso, para desestimarlo, y es la doctrina de los actos propios. Los recurrentes, con su expresa solicitud de liberación de la expropiación aceptaron someterse a los condicionamientos económicos previstos en la MA nº 17, y por ello aceptaron expresamente no recurrir. Por ello, mientras dichos condicionamientos no se modificasen, no tendrían derecho material a impugnar aquello que ellos mismos, de manera consciente y precisa, habían consentido. Ya se ha visto cómo no hubo alteraciones, en lo relativo, a los costes de urbanización, entre la MA 17, ni entre ésta y su TR, ni entre la reparcelación y la MA nº 17 ni entre la reparcelación y el TR de ésta, con lo cual se mantenían íntegramente los pactos que libre y voluntariamente habían asumido, y reiterado dejando pasar los diversos momentos en que podía haberse realizado alguna impugnación. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 73/1988, de 21 de abril, se afirma que la doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad “de venire contra “factum” proprium”, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. Ello debe reiterarse con más razón si no se trata de una voluntad tácitamente expresada, sino manifestada de manera expresa, e incluso con petición expresa, como es este caso respecto de la liberación, sin que, pueda hablarse ni de cambios en los datos económicos, que ya se ha visto que no, ni tampoco de desconocimiento, pues estuvieron asesorados desde el principio. En el mismo sentido, STS 22-1-2007.

Todo ello lleva ineludiblemente a inadmitir el recurso, que, en caso de haber podido ser inadmitido, habría sido igualmente desestimado por el motivo expresado de ser aplicable la doctrina de los actos propios.

**SÉPTIMO.-** No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, conforme a la redacción del art. 139 LJCA vigente en el momento de interponerse el recurso.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación

## **FALLO**

Que debo inadmitir e inadmito el recurso interpuesto por D<sup>a</sup> M.M.G., D. P.A.F.M. y D. F.F.M. contra el acuerdo de 15-4-2011 del Consejo de Gobierno de

Zaragoza que aprobó el TR de la Reparcelación del Área G-44-2 según proyecto aportado por Zaragoza Alta Velocidad, con las rectificaciones contenidas en los informes emitidos el 17 de julio de 2009 por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, el 21-7-2009 por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística y el Gerente de Urbanismo de 22 de julio de 2009, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Así por esta Sentencia lo pronuncio, mando y firmo.