

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 1103/1998. Sentencia de 12-12-2002**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR.

Denegación de la Subrogación de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio (CPOT).

Inactividad municipal en la tramitación del Plan para resolver sobre la aprobación inicial (3 meses).

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Javier Albar García (*ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. José Alfonso Tello Abadía

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En la ciudad de Zaragoza, a 12 de diciembre de 2002.

Vistos por la Sección Cuarta de refuerzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, los presentes autos de recurso contencioso-administrativo nº 1103/1998 seguidos a instancia de la A.C.P.Z.–Urbanización E. Z., representado por la procuradora Sra. G.N. y defendido por el letrado Sr. A. contra la orden del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la DGA de 11-6-1998 que denegó la subrogación de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio respecto del Ayuntamiento de Zaragoza en el procedimiento de aprobación del Plan Especial de Reforma Interior de la Urbanización E. Z.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**– Con fecha 8-8-1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 16-10-1998 se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo, publicándose los correspondientes edictos. Tras la recepción del expediente administrativo, se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 24-6-1999 y en la que se suplicaba se declarase nula la resolución impugnada y la procedencia de la subrogación de los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Aragón en la tramitación del PERI de la Urbanización E.Z. Mediante proveído de fecha se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demandada para que contestase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 22-10-1999, haciéndolo también, con fecha 31-12-1999, el Ayuntamiento. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escri-

tos de conclusiones, en fecha 9-6-2000 quedó pendiente de señalamiento. Mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo a la que se atribuyeron entre otros el presente recurso.

Mediante proveído de fecha se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el doce de diciembre de 2002.

**SEGUNDO.**– En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, y su cuantía es indeterminada.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**– Por la parte recurrente se alega, en sustancia, que ante el requerimiento de 26-1-1995 del Ayuntamiento para que se regularizase la situación urbanística mediante los correspondientes instrumentos de planificación, por dicha asociación se presentó un PERI el 30-11-1995; que se produjo, ante dicha presentación, una inactividad, contradictoria del derecho al trámite que la iniciativa privada supone; que la aprobación inicial es un mero acto de trámite para iniciar el procedimiento, en el curso del cual se pueden subsanar y completar las deficiencias; que basta con el transcurso del plazo para que se pueda pedir la subrogación de la Comisión Provincial; que la Comisión Provincial no realizó ninguna actividad de comprobación sobre dicha inactividad.

**SEGUNDO.**– Debe en primer lugar precisarse cuál es el objeto del procedimiento, lo cual es determinante del resultado del pleito. Así, pese a las numerosas alegaciones destinadas a justificar el derecho al trámite por parte de la solicitante, entendiéndose que concurren las circunstancias de fondo como para que la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio asuma por subrogación la continuación del procedimiento, la realidad es que aquí se trata de examinar si se cumplían los requisitos de forma para dicha subrogación, y si la vía reaccional seguida ha sido la adecuada, para lo cual es necesario examinar cuál es la actividad realizada por el Ayuntamiento, ya que la subrogación prevista en el art. 6 del RDL 16/1981 de 16 de octubre es un remedio alternativo a la inactividad municipal. En este caso no existe propiamente el silencio administrativo, sino que se prevé un mecanismo para soslayar la oposición pasiva o simple inactividad municipal, de modo tal que una actitud indolente o directamente obstructiva de un ayuntamiento no pueda impedir que los particulares puedan hacer efectivo su derecho a la iniciativa en el planeamiento. La razón parece evidente, y es que, de no establecerse el mismo, y seguirse los mecanismos normales, en esta materia, del silencio negativo, el interesado podría recurrir a la jurisdicción, que se encontraría, sin una previa actividad administrativa sobre tan complicada materia, en la necesidad de resolver sobre el fondo, sustituyendo en definitiva a la Administración, y precisamente en una materia en la que si son importantes los mecanismos de encuadramiento legal y normativo, también hay un ámbito muy grande para las decisiones de oportunidad, pues es esencial la posibilidad de decisión en esa materia de la Administración municipal, con lo cual por una falta de actividad del Ayuntamiento podría ocurrir que,

al final, fuesen los órganos judiciales los que tuviesen que tomar decisiones discrecionales en una materia para la que ni están preparados —pues no cuentan con recursos técnicos— ni constituye, en modo alguno, su función. Con el mecanismo de la subrogación, se traslada a otra instancia administrativa, perteneciente a la Comunidad Autónoma, que cuenta con mecanismos para ello, la decisión sobre aspectos diversos del planeamiento.

Cabe hacer también, antes de entrar en materia, otra precisión, y es que, a despecho de lo alegado por la DGA y refrendado por el Ayuntamiento, en la subrogación de la CPOT no se exigen los requisitos necesarios para el silencio administrativo, en concreto no es precisa la certificación de actos presuntos, precisamente porque estamos ante un mecanismo de garantía de los derechos alternativo al del silencio, operando aquí el principio de ley especial, produciéndose en realidad una sustitución, como postula el recurrente, por transferencia automática de competencias de un Administración a otra, con base en el mero transcurso del tiempo sin cumplir con sus funciones, que participaría de la naturaleza de los actos tutelares de unas administraciones respecto de otras de «rango», llámémoslo así, inferior, en este caso de la Comunidad Autónoma respecto del Municipio. Por ello, estamos de acuerdo con lo dicho por la STSJ de Castilla y León (Burgos) de 10-9-99, que dice que no es preciso acudir al procedimiento de solicitud de certificación presunta y que cita a su vez una del TS de 3-7-1989 la cual implícitamente, pues no es el objeto del recurso, asume dicha tesis al decir que se produce tal asunción por el transcurso del tiempo.

**TERCERO.**— El art. 6 del RDL 16/1981 de 16-10 establece que el plazo para resolver sobre la aprobación inicial es el de tres meses desde que se presenta la documentación completa en la Administración actuante. Por tanto, además del requisito del transcurso del tiempo es necesario que se presente toda la documentación precisa para cada instrumento de planificación. En cuanto a la decisión completa sobre ese contenido es claro que, al margen de los requisitos legales, será necesario que se cumplan aquellos otros, específicos de cada caso, que pueda requerir el Ayuntamiento, como lo era en este caso una adecuada solución, a juicio del mismo, del suministro de agua potable así como de la cesión de los terrenos, que era el principal obstáculo planteado.

Evidentemente tampoco se puede permitir que, por un ficticio requerimiento de documentación, resulte imposible la iniciación del plazo de los tres meses, dándose lugar a un bloqueo en el procedimiento.

Por ello, debemos de examinar si se presentó la documentación, y si la requerida por el Ayuntamiento era exigible y respondía a un contenido real.

El 9-11-1995 se presentó el PERI, que dio lugar a varios informes municipales, siendo relevante el del Servicio de Infraestructura Hidráulica y Conservación, folio 15, que planteaba diversos inconvenientes relevantes, como el de la no potabilidad del agua y la falta de aceptación de la solución propuesta. Ello dio lugar al correspondiente requerimiento para que se contestase a los informes de los Servicios de Ejecución de Planeamiento, Tráfico y Transportes

y el mencionado de Infraestructuras Hidráulicas, de 20-2, y 19-4, todos ellos de 1996, respectivamente. Notificado el requerimiento el 8 de mayo de 1996, en lugar de recurrirlo como acto que impedía la continuación del procedimiento, conforme al art. 107 de la ley 30/1992, el 17 de mayo se contestó con una comparecencia en la que se aceptaban unas soluciones y se rechazaban, argumentándolo, otras. Dio ello lugar a nuevos informes de Infraestructuras Hidráulicas, folio 57, de Servicio de Planeamiento Privado, folio 63, planteando el primero de nuevo el problema del abastecimiento de agua y el segundo la falta de soluciones adecuadas en determinados aspectos, y entendiéndose que «no procede la prosecución de la tramitación del expediente hasta que se subsane las carencias señaladas en los apartados que anteceden, a cuyo efecto se les dará traslado del presente informe».

Lejos de recurrir dichos informes, entendiéndose que éste último equivalía a tener por ratificado el primer requerimiento, la interesada llevó a cabo nueva comparecencia el 3-6-1997, con nuevas modificaciones, pero manteniendo sus posiciones en el tema del vallado, o la pretendida regularización de las cesiones por medio de la reparcelación, todo ello pese a que se le había advertido que se mantendría paralizado el procedimiento.

De lo anterior, por tanto, resulta que hay un requerimiento que se ha intentado cumplir por dos veces pero por parte de la interesada se es consciente de no haberse cumplido en su perfección, ya que cuando contesta a las objeciones municipales en unos casos lo hace ofreciendo nuevas soluciones, pero en otros lo hace discutiendo la idoneidad o corrección de lo solicitado, como cuando, en la primera comparecencia, de mayo de 1996, se alegó que había que estar al momento de constituirse la Urbanización —el Plan Parcial es de 22-1-1975 y el de Compensación de 14-2-1980— o como cuando, el 3-6-1997, se insistía en mantener el vallado o en la solución de la reparcelación, negándose a aportar la garantía suficiente sobre la cesión libre de cargas de los viales y zonas verdes ya cedidos en el Proyecto de Compensación pero que no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad, estando por el contrario inscrita la titularidad indivisa de cada parcela sobre la zona común, convertida en una sola finca, todo ello por entender que la cesión producía su efecto ex lege por el hecho de haberse aprobado el Proyecto de Compensación en su momento. Es decir, lo que existía era una discrepancia de fondo que debería de haber dado lugar al correspondiente recurso por tratarse de un acto que impedía la continuación del procedimiento, ya que no había falta de actividad municipal, sino que había una actividad municipal con la que no se estaba de acuerdo. Pueden surgir aquí dos dudas, la primera es que no hubo un acto expreso, con su requerimiento, posterior a la segunda comparecencia, la de 1997, de la interesada, y el segundo si los requerimientos municipales pueden ser exigencias abusivas y encaminadas a impedir el ejercicio del derecho de la recurrente.

Respecto de la primera duda, se despeja si tenemos en cuenta en primer lugar que en el informe del Servicio de Planeamiento Privado, folio 63 y ss. de 22-11-1996 se decía que no se continuaría con el procedimiento en tanto en cuanto no se cumpliera con los requerimientos, por lo que la falta de conti-

nuación del procedimiento se produjo por falta de la actividad requerida a la interesada, la cual, por tanto, no entregó la documentación precisa, lo que impide aplicar los mecanismos del art. 6 del RDL 16/1981.

En última instancia, y si alguna duda le planteaba la situación, lo que debería de haber hecho era pedir que se le dijese por el Ayuntamiento si entendía o no cumplido el requerimiento con sus alegaciones, pero en modo alguno podía, no habiendo dado cumplimiento al mismo en su integridad, dar por sentado que si lo había hecho y que empezaba a correr el plazo mencionado.

La segunda también se debe de rechazar en cuanto la documentación requerida no es baladí, sobre todo en el supuesto de las cesiones, pues así como en el caso del agua potable tal vez podría deferirse la solución concreta para el momento de la aprobación provisional o la definitiva en cambio en el tema de las cesiones se plantea un obstáculo —que es el que el Ayuntamiento, página 4 del informe dirigido a la DGA considera realmente lo crucial para la paralización— de cuya solución dependerá la actividad final del Ayuntamiento dado que se planteaba el sistema de cooperación, que podría dar lugar, en caso de encontrar obstáculos efectivos a las cesiones —y es incluso pensar que con casi quinientos propietarios no los habría de haber— a expropiaciones que deberían de ser satisfechas, al menos en primer término, por el Ayuntamiento. Por tanto, es claro que si bien se podría discutir el fondo de la resolución, es decir lo adecuado del requerimiento, no se puede decir que el mismo sea un acto vacío y formal destinado a impedir la continuación de la tramitación o el inicio del plazo del art. 6.1 del RDL 16/1981, por lo que la discusión sobre su procedencia se debe de trasladar a un recurso sobre el fondo frente al ayuntamiento, no pudiendo, al socaire del mismo, intentar forzarse una actuación de la CPOT, de carácter subsidiario, por una inactividad que en realidad en ningún momento ha existido.

En consecuencia, y resumiendo, el Ayuntamiento dio lugar a unas actuaciones —destacando en general la mayoría de los informes por su extensión y contenido, que indica actividad real de estudio de las cuestiones— que no fueron aceptadas en su totalidad por la solicitante, la cual, ante un segundo requerimiento, mantuvo tal oposición, sin dar cumplimiento a lo solicitado, a lo prescrito por el Ayuntamiento, con lo cual la paralización del asunto es imputable a la misma, al no haber presentado la documentación requerida, sin que, por otro lado, recurriese tales requerimientos en la medida en que impedían continuar el procedimiento, con arreglo a los art. 107.1, 109 de la ley 30/1992 y 37 de la LJCA de 1956, por lo que no se da el supuesto del art. 6 del RDL 16/1981 que da lugar a la subrogación de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio en lugar del Ayuntamiento.

Por todo lo anterior, procede desestimar en su totalidad el recurso, no sin antes contestar a la alegación sobre la falta de comprobación de la DGA sobre la actividad municipal en el sentido de que si bien podría haberse solicitado el expediente, en lugar de aceptar sin más el informe del Ayuntamiento, la verdad es que el mismo responde a lo que ocurrió, por lo que la resolución resultó acertada en definitiva.

**CUARTO.**– En materia de costas no se aprecian motivos que determinen su imposición a ninguna de las partes procesales.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general y pertinente aplicación la Sala acuerda el siguiente.

### **FALLO**

Que debemos desestimar y desestimamos en su totalidad el recurso interpuesto por la A.C.P.Z.–Urbanización E.Z., representado por la procuradora Sra. G.N. y defendido por el letrado Sr. A. contra la orden del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la DGA de 11-6-1998 que denegó la subrogación de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio respecto del Ayuntamiento de Zaragoza en el procedimiento de aprobación del Plan Especial de Reforma Interior de la Urbanización E.Z., no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

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