

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO**  
**Recurso nº 641/1998. Sentencia de 25-10-2002**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. AREA DE INTERVENCIÓN U-43-2.  
Obligatoriedad de cesión del 15% de aprovechamiento lucrativo del Area.

---

**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 25 de octubre de dos mil dos.

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 641/98 seguidos a instancia de J. y M. L., S.L., representada por la procuradora Sra. O. y defendida por el Sr. P.A., contra el Acuerdo de 27-2-1998 aprobando con carácter definitivo el Plan Especial de Reforma Interior del Area de Intervención U-43-2, según texto refundido revisado el 16-2-1998 con relación a la obligatoriedad de cesión del 15% de aprovechamiento lucrativo de dicha área.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Con fecha 6 de mayo de 1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 15-6-1998 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 23-9-1998 y en la que se suplicaba se declarase nula la resolución impugnada y se declarase la no obligatoriedad de la cesión del 15% del aprovechamiento lucrativo del área de intervención U-43-2 por parte de la recurrente al Ayuntamiento de Zaragoza. Mediante proveído de fecha 24-9-1998 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración demanda para que contestase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 22-10-1998. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escritos de conclusiones, en fecha 8-4-1998, 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 2-9-2002 se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el pasado 25-10-2002.

**SEGUNDO.**– En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, y su cuantía es de 23.328.167 pesetas.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.**– La cuestión que se suscita es muy concreta, y consiste en determinar si, como consecuencia de la aprobación del PERI del área U-43-2 es obligatoria o no la cesión del 15% del aprovechamiento lucrativo, cosa que niega la recurrente por carecer de apoyo legal, por no existir una obligación contractual y por no vincular en ningún caso a la misma, al haber habido varias adquisiciones sin que se asumiese tal cesión.

**SEGUNDO.**– El primer argumento que se formula es la falta de obligatoriedad legal, en cuanto la norma en que se podía fundar, el RD Legislativo 1/1992 de 26 de junio que aprobó el TR de la ley del Suelo había sido declarado inconstitucional por la STC de 20-3-1997, que afectó a la mayor parte de la ley, con lo cual sería de aplicación, al no haberse aprobado todavía normativa autonómica, el TR de la Ley del Suelo de 1976, que no establecía tales cesiones obligatorias, al estar también la ley 7/1997 de 14 de abril de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales, viciada de inconstitucionalidad por el mismo motivo que el RDL 1/1992, al haber el Estado invadido competencias autonómicas. Sin embargo, el Ayuntamiento en ningún momento ha basado la cesión en ninguna de dichas normas, sino en una cesión voluntaria por parte de la empresa V., S.A., con motivo de la solicitud de calificación del suelo como urbano residencial, en marzo de 1992, con lo cual, dejando de lado esta alegación, no discutida por el Ayuntamiento, debemos de entrar en la relativa a la inexistencia de cesión voluntaria.

**TERCERO.**– Respecto de esta cuestión, el recurrente alega que tal cesión, que se habría formalizado por parte de V. en primer lugar por medio de una comparecencia de 31-1-1995, folio 41 del expediente 3.007.700/94, aportado con la prueba y ratificado posteriormente por acta notarial de 14-7-1995, se hizo en cumplimiento de la norma entonces vigente, la ley del Suelo según redacción dada por el RDL 1/1992, que al ser dejada sin validez, en lo relativo a la imposición de una cesión del 15% del aprovechamiento lucrativo, dejó sin sustento legal dicha cesión.

De hecho, considera que era una cesión superflua, y que la misma se hubiese producido en todo caso por ministerio de la ley, entendiéndose que la única finalidad era «amarrar», por parte del Ayuntamiento, dicha cesión. Sin embargo, y como reconoce en las conclusiones, en realidad el motivo era el evitar que hubiese impugnaciones judiciales, como era lo habitual, no pudiendo aceptarse su conclusión de que el Ayuntamiento así se blindase frente a cualquier cambio legislativo, ya que no era previsible el tremendo varapalo que sufrió la Ley del Suelo en el TC, y en cualquier caso lo normal sería prever la existencia de algún sistema de cesión obligatoria, como el que ahora establece la LUA de 1999, que lo fija, art. 17, en el 15%.

Por otro lado, olvida que no estamos en un caso de planeamiento realizado a iniciativa del Ayuntamiento, en cuyo caso habría sido, con la normativa entonces vigente, obligatoria la aceptación del cambio de calificación —le gustase o no— y por tanto también obligatoria la cesión y la titular no habría tenido más remedio que pasar por ella. Al contrario, estamos ante un caso en el que fue la titular la que, por propio interés, pidió el cambio de calificación, con una reforma parcial del PGOU —se supone que porque esperaba obtener un beneficio y no por estar especialmente interesada en el desarrollo urbanístico de la ciudad— y buscando con ello que el Ayuntamiento encontrase un interés urbanístico en realizar tal modificación, en una plenamente legítima coincidencia de intereses privados y públicos para una misma actuación, para lo cual, como se ha hecho en otras ocasiones, lo lógico es que el mismo exigiese unas garantías de que tal decisión, de especial interés para la titular de la finca, no le generase posteriormente problemas al Ayuntamiento, razón por la cual se hizo tal ofrecimiento —sin duda con el ánimo de allanar obstáculos— y posteriormente lo ratificó en escritura pública de 14-7-1995, antes mencionada, en la que se manifestaba el compromiso de hacer «la cesión voluntaria y no litigiosa del 15% del aprovechamiento urbanístico lucrativo, que resulte de la aprobación definitiva de la propuesta presentada a favor del Ayuntamiento». Es decir, no se hizo la más mínima mención, como tampoco se había hecho en el inicial ofrecimiento, de que ello se hiciese en cumplimiento de la obligación legal de cesión del 15% del art. 27 del RDL 1/1992, por lo que no necesariamente se ha de concluir, como pretende la recurrente, que aquello fue simplemente el ofrecimiento de algo a lo que estaba obligada, de modo tal que no lo habría hecho de no estarlo, y ello porque la causante de la recurrente pretendía algo que le interesaba y estaba dispuesta a remover los obstáculos que pudiera haber. Cierto es que en caso de que la cesión obligatoria no hubiese existido tal vez no se habría ofrecido el 15%, pero tampoco se puede asegurar que no se habría ofrecido nada, ya que se está ante una contrapartida por un beneficio futuro, y posiblemente, si con ello hubiese logrado convencer al Ayuntamiento de la bondad para la ciudad de su propuesta, habría estado dispuesta a hacer una cesión. De hecho, en realidad, con arreglo a las circunstancias legales entonces concurrentes, bien poco ofrecía por obtener algo muy ventajoso y lucrativo, aunque al final, por los azares de la legislación —nunca mejor dicho— le resultase más elevada la contrapartida de lo que podría haber sido, siendo todo ello el producto del riesgo y del azar que todo negocio conlleva. Por ello, aun no siendo jurídicamente un contrato administrativo, que tropezaría con el obstáculo de la indisponibilidad de la potestad de planeamiento por la vía contractual (STS 22-12-90, 2-10-90, etc.) en el fondo, desde el punto de vista estrictamente económico, casi se puede hablar de relación contractual, o al menos de existencia de un espacio común de intereses con contrapartidas mutuas, como lo era en el caso la cesión indiscutida del 15%, que habría vinculado a V., S.A. tanto si se hubiese rebajado la misma como si, tal y como sucedió, desaparecía. Y lo relevante es que ni se condicionó la cesión a la subsistencia de la obligatoriedad legal de la cesión —cuya desaparición no podía

preverse— ni, sobre todo, se hizo referencia expresa a que tal ofrecimiento lo era en cumplimiento de tal obligación legal, por lo que no puede llegarse a la operación lógica, pretendida por la recurrente, de que desaparecida la obligación legal desaparecía la obligación voluntariamente asumida, cosa que sí que podría decirse si en el ofrecimiento se hubiese dicho «en cumplimiento de la obligación de cesión del art. 7 del RDL 1/1992» o expresión similar.

Tampoco ha desaparecido la causa de la cesión, pues la misma era el beneficio que esperaba obtener por el cambio de calificación, con lo cual no había ningún enriquecimiento injusto por parte del Ayuntamiento ni ningún empobrecimiento injusto por parte de la sociedad cedente.

Tal cesión, que únicamente se veía condicionada por la efectiva aprobación de la modificación del PGOU de 1986, si bien no se puede instrumentar jurídicamente como un contrato administrativo, sí que puede perfectamente calificarse como una donación, tal y como se dice por este tribunal en sentencia dictada en el P 645/1998, al haberse realizado por escritura pública, la ya mencionada, y haberse aceptado la misma, cumpliéndose con ello plenamente la exigencia del art. 633 del CC para las donaciones de bienes inmuebles, concepto además discutible en este caso en cuanto lo que se transfiere es en realidad un «aprovechamiento» o su equivalente económico.

Por tanto, existía la obligación voluntaria de ceder el 15% del aprovechamiento lucrativo resultante de la modificación.

**CUARTO.**— En cuanto a si tal cesión voluntaria podía vincular a la recurrente, ya que V., S.A. transmitió a A.I., S.A., ésta a Inmobiliaria E., S.L. y esta última a la recurrente, la conclusión inequívoca es que sí. En primer lugar, porque es de aplicación el art. 22 del TR de la ley del Suelo, que no fue declarado inconstitucional, al decir que la enajenación de las fincas el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los deberes y derechos vinculados al proceso de urbanización y edificación «así como en los compromisos que, como consecuencia de dicho proceso hubiera contraído con la Administración urbanística competente», y en este caso el concepto urbanización hay que entenderlo en un sentido amplio, es decir en todo el proceso de determinación de la condición urbanística del suelo y de decantación de sus posibilidades de aprovechamiento y no en el estricto de «urbanizar físicamente» un terreno. En este caso, un compromiso ligado por el propio causante del recurrente al cambio de calificación a «urbano residencial», la entrega del 15% del aprovechamiento, ligaba a todos los posteriores adquirentes, y les obligaba «ex lege», en virtud del citado art. 22, supieran o no tal condicionamiento ya que la ignorancia del mismo sólo daría lugar a un resarcimiento frente a quien les transmitió sin advertir la carga.

De ahí que tanto en la aprobación inicial del PERI de 27-6-1997, en el informe de 28-11-97 y en el de la DGA de 9-1-1998 se recogiese esa obligación, voluntariamente asumida, de ceder el 15% del aprovechamiento.

En segundo lugar porque desde el primer momento en que se promovió por E., S.L. la aprobación del PERI, folios 3 y 4 del expediente, escrito de

2-5-1997, se reconoció por dicha sociedad, aunque se mencionase para rechararlo, que existía un ofrecimiento que ahora se retiraba, punto 3° de dicho escrito, lo que implicaba que lo conocía, aunque discutiese su relevancia jurídica. En continuación de ello, en la escritura de compraventa por la recurrente de 20-1-1998 se decía que se conocía que la condición urbanística venía establecida por el PERI, manifestando conocer todos los condicionamientos urbanísticos. Por tanto, no sólo existía la obligación legal de asumir los compromisos anteriores, sino que además no puede alegarse ignorancia por la recurrente, ignorancia que aun cuando se alegase sería, ya se ha dicho, inocua a nuestros efectos y sólo la legitimaría para reclamar a la vendedora.

En consecuencia, había una obligación voluntaria, tal obligación tenía un carácter autónomo y no era una mera concreción del deber legal de ceder un 15% del terreno; por ello, la declaración de inconstitucionalidad del RDL 1/1992 a ese respecto no afectó al deber de ceder; tal obligación se transmitía a los causahabientes de cualquier tipo; y además, era conocida por la actual titular en el momento de adquirir los terrenos: por todo ello, procede desestimar en su totalidad el recurso.

**QUINTO.**— No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, al no haberse apreciado temeridad o mala fe, conforme al art. 131 de la LJCA de 1956.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

### **FALLO**

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por J. y M. L., S.L., representada por la procuradora Sra. O. y defendida por el Sr. P.A., contra el Acuerdo de 27-2-1998 aprobando con carácter definitivo el Plan Especial de reforma Interior del Área de Intervención U-43-2, según Texto refundido revisado el 16-2-1998 con relación ala obligat6riedadde cesión del 15% de aprovechamiento lucrativo de dicha área, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.