

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso de apelación nº 228/2012. Sentencia nº 94 (25/02/2015)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

REPARCELACIÓN, PROYECTO. AREA DE INTERVENCIÓN G-2-1.

Antecedentes: aprobación inicial, silencio, recurso y sentencia.

Prescripción de cesión del 10 % del aprovechamiento urbanístico.

Admisibilidad frente a acto de trámite cualificado.

Normativa aplicable sobre cesión.

Silencio positivo: aprobación inicial. Alegaciones.

Exigencia de Texto refundido. Paralización de procedimiento. Principio “pro actione”

Modificación del sistema de actuación: cooperación.

Documentación aportada y certificación registral. Actos propios.

Improcedencia de exigencia de cesión.

**Fallo:** Desestimación. Desfavorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan Carlos Zapata Hajar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballesteros

D. Juan José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a veinticinco de febrero de dos mil quince.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección Primera), el recurso de apelación número 228 de 2012, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales Dña. S. y asistido por el Letrado D. C., contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 1 de junio de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 352 de 2011; siendo parte recurrida, la mercantil C.S.A., -Z.S.A., representada por el Procurador de los Tribunales D. J. y asistida por el Letrado D. J..

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo antes referido, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza dictó sentencia de fecha 1 de junio de 2012, por la que con estimación del recurso, se declaró conforme a derecho la actuación recurrida, anulándola y dejándola sin efecto, y reconociendo como situación jurídica individualizada, el derecho de la recurrente a que por el Ayuntamiento se modifique el acuerdo de aprobación inicial expreso del Proyecto de Reparcelación del Área de Intervención G-2-1, adoptado el 11 de septiembre de 2009, suprimiendo la prescripción de la cesión del 10 % del aprovechamiento urbanístico, contenida en el informe del Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 31 de julio de 2009, al que se remite dicha resolución, declarando la improcedencia de la exigencia municipal de dicha cesión en la ejecución urbanística del Área G-2-1, sin hacer expresa imposición de costas.

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, por la Administración demandada se interpuso recurso de apelación solicitando de esta Sala su revocación y la desestimación del recurso promovido; siendo admitido dicho recurso y dándose traslado a la representación de la parte actora para que pudiera formalizar su oposición al mismo, lo que así hizo; y tras elevarse las actuaciones a la Sala, se celebró la votación y fallo el día señalado, 19 de febrero de 2015.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo se interpuso por la mercantil actora contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud formulada por aquella en escrito de alegaciones de 25 de mayo de 2010, contra el acuerdo del Pleno Municipal de 11 de septiembre de 2009 -que aprobó con carácter inicial el Proyecto de Reparcelación del Área de Intervención G-2-1-, y en el que solicitó que se dictara nueva resolución modificativa de dicho acuerdo, suprimiendo la prescripción de cesión del 10 % del aprovechamiento urbanístico contenida en el informe del Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística de 31 de julio de 2009.

La sentencia recurrida, tras desestimar la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración -de ser la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación un acto de trámite no susceptible de impugnación-, estima el recurso y anula tal actuación en cuanto a la exigencia que en ella se contiene de la cesión del 10 % del aprovechamiento urbanístico al Ayuntamiento, al considerar, en esencia, que no era de aplicación la nueva normativa resultante del Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, y de la Ley 1/2008, de 4 de abril -por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón-, que modificaron el artículo 102 de la Ley Urbanística de Aragón, estableciendo dicha exigencia, y ello en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta de esta Ley, al haberse aprobado inicialmente, por silencio administrativo, el Proyecto de Reparcelación en cuestión, y no poder acogerse los argumentos de la Administración negando la eficacia de dicho silencio positivo; reconociendo la sentencia, como situación jurídica individualizada, el derecho de la recurrente a que por el Ayuntamiento se modifique el acuerdo de aprobación inicial expreso del Proyecto de Reparcelación, suprimiendo la prescripción de la cesión del 10 % del aprovechamiento urbanística, y declarando la improcedencia de la exigencia municipal de dicha cesión la ejecución urbanística del Área G-2-1.

**SEGUNDO.-** Frente a la conclusión a la que llega la sentencia recurrida, insiste, en primer lugar, la representación de la Administración apelante en que, siendo la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación un acto de trámite, el recurso debió ser inadmitido; afirmando que si no estaba de acuerdo con la prescripción de cesión impuesta debió instar del Ayuntamiento que adoptara el acuerdo de aprobación definitiva para poder así impugnarlo ante esta jurisdicción.

Motivo impugnatorio que no puede prosperar toda vez que, siendo indudable que la actuación que se recurre es de trámite, no lo es menos que, atendidas las especiales circunstancias concurrentes en el caso, se ha de concluir, como hizo el Juzgador, que entra dentro de los supuestos que el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional posibilita su impugnación -los que “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

En efecto, el Proyecto de Reparcelación se aprobó inicialmente, en la indicada fecha de 11 de septiembre de 2009, a propuesta de Dña. I., en representación de la actora, aquí apelada, si bien condicionando la aprobación definitiva al cumplimiento de las prescripciones impuestas en los informes emitidos por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación en fecha 15 de junio de 2009 y por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística de 31 de julio de 2009. En el correspondiente trámite de información pública la actora presentó alegaciones en relación a tales prescripciones, en las que, entre otros extremos, y en lo que aquí interesa, mostró su disconformidad con la relativa a la exigibilidad de la cesión al municipio del 10 % de aprovechamiento lucrativo de la Unidad de Ejecución en cuestión, al entender que a la entrada en vigor del citado Decreto Ley 2/2007 ya había sido aprobado inicialmente, por silencio positivo, el Proyecto presentado por la recurrente, por lo que, en tal particular, no podía modificarse -y sin perjuicio de admitir que sí podían subsanar otras deficiencias apreciadas en las

prescripciones impuestas-; solicitando en dicho escrito de alegaciones que, al adoptar el acuerdo de aprobación definitiva, se suprimiera dicha prescripción así como la de reserva de un porcentaje de la edificabilidad residencial para viviendas protegidas, que también se le había impuesto-. En respuesta a tales alegaciones -y a las demás presentadas en período de información pública- el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación en fecha 9 de febrero de 2010 emitió un nuevo informe con la siguiente conclusión: “No se ha aportado un texto refundido que de cumplimiento a lo prescrito en el informe técnico y jurídico por lo tanto, se da contestación a las alegaciones formuladas y quedará pendiente a la fecha de la emisión del informe la aportación del mismo, para poder continuar el trámite y proceder a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación”. Remitiendo el expediente al Servicio Jurídico para la emisión del informe procedente, que lo emitió con fecha 29 de marzo de 2010, negando la pretendida aprobación inicial por silencio positivo, por lo que en el proyecto que se aprobase definitivamente debía preverse la cesión del 10 % -reconociéndose, en cambio, que no había obligación de establecer una reserva para vivienda de protección oficial-. Habiéndose concedido a la recurrente trámite de audiencia, por escrito de 25 de mayo de 2010 insistió en la inexigibilidad de la cesión, y solicitó que se dictase nueva resolución, modificativa del acuerdo de aprobación inicial adoptado el 11 de septiembre de 2009, suprimiendo tal prescripción. Con fecha 15 de septiembre de 2011, sin que se hubiera adoptado resolución alguna en el expediente de reparcelación, se interpuso el presente recurso jurisdiccional contra la desestimación presunta de dicha solicitud.

Nos encontramos, por tanto, ante un proyecto aprobado inicialmente a propuesta de la recurrente, a la que la Administración le ha venido a exigir, para continuar la tramitación, la aportación de un texto refundido que de cumplimiento a las prescripciones impuestas en los referidos informes, entre ellos el de la cuestionada cesión, y cuya falta de aportación por la actora, precisamente por su disconformidad con tal exigencia, y pese a la solicitud de que se dejara sin efecto la misma -que se ha considerado presuntamente desestimada-, ha dado lugar de hecho a la paralización del procedimiento.

Ciertamente, como se puso de manifiesto en el informe del Servicio Jurídico, en el sistema de compensación -en el que nos encontramos-, como sistema de actuación directa, es al Ayuntamiento al que le corresponde distribuir equitativamente los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística, formulando el correspondiente proyecto de reparcelación; si bien, como también recuerda dicho informe, el artículo 137 de la Ley Urbanística de Aragón -aquí aplicable-, contempla la posibilidad de que los propietarios que representen, al menos, el veinticinco por ciento de la superficie total de la unidad de ejecución, ofrezcan su colaboración, elaborando y presentado el proyecto de reparcelación, “que -establece tal precepto- el Ayuntamiento estará obligado a tramitar de acuerdo con las reglas establecidas al efecto en la presente Ley”.

Ocurre que, con independencia de que pueda considerarse o no tal colaboración como de iniciativa privada -lo que se negó entonces, considerando inaplicable el artículo 61.2 de dicha Ley-, lo que es claro en el presente caso es que, presentado por la actora el proyecto de reparcelación, estaba obligado el Ayuntamiento a tramitarlo, lo que no obstaba a que pudieran establecerse por el propio Ayuntamiento las modificaciones que, con base en los informes de sus propios Servicios, se estimaran procedentes. Ahora bien, en lugar de efectuar tales modificaciones, tras el preceptivo trámite de información pública, para su posterior aprobación definitiva, vino a exigir a la recurrente que presentara un texto refundido, con las prescripciones impuestas, condicionando con ello la prosecución de la tramitación a tal aportación, y al negar presuntamente la solicitud de modificación nos hace concluir -como adelantamos- que tal actuación haya de ser considerada susceptible de impugnación al entrar en la categoría de actos de trámite cualificados, por cuanto que constituye un impedimento para la continuación del expediente administrativo -al exigirse a la recurrente una modificación del proyecto, con inclusión de la cesión del 10 %, con la que no está de acuerdo-, viene a decidir indirectamente el asunto -al establecer, en contra de lo sostenido por aquella, la obligatoriedad de tal cesión, sin cuya inclusión en el proyecto no puede definitivamente aprobarse- y siendo evidente que la pretendida inadmisibilidad del

recurso contencioso generaría indefensión a la recurrente, que se vería privada de una decisión sobre el fondo del asunto. Conclusión, por lo demás, que queda avalada por la propia conducta de la Administración, que no consta que haya llegado a dictar en el expediente ninguna otra resolución posterior.

Sin que a ello quepa objetar, como hace la representación de la Administración en la apelación, la posibilidad de haber instado la aprobación definitiva al amparo del artículo 61.2.c) -que aquí sí considera aplicable-, dado que el proyecto en trámite no recogía la prescripción impuesta de la cesión -como tampoco las demás modificaciones que, en cumplimiento de las restantes prescripciones, debían efectuarse-. De modo que, de haber solicitado la aprobación definitiva, difícilmente podía entenderse producida, en caso de silencio de la Administración, ante la inexistencia del proyecto que contuviera la cesión -y demás modificaciones procedentes-, contra el que pudiera la recurrente a esta vía jurisdiccional.

A lo que cabe añadirse que como, declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 86/1998, de 21 de abril, con cita de otras anteriores, “con carácter general y conforme a una consolidada doctrina constitucional, no son constitucionalmente aceptables obstáculos al enjuiciamiento del fondo del asunto que sean fruto de un innecesario y excesivo formalismo, o que no aparezcan como justificados o proporcionados respecto de las que se establecen”, recordando “la obligada observancia del *actione* en el acceso a la jurisdicción, así como las exigencias que, con carácter general, se derivan del art. 24.1 CE en relación con el orden de lo contencioso-administrativo, que ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados”, y afirmándose, así mismo, que la técnica del silencio administrativo esta “arbitrada en beneficio del particular interesado, para evitar la inmunidad en que se situaría a la Administración, en tanto se mantenga el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, el incumplimiento de su deber de resolver expresamente las solicitudes de los interesados, en tanto que ciudadanos y no súbditos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), así como los valores que proclaman los arts. 24.1 y 106.1 de la Norma suprema”.

**TERCERO.-** En su segundo motivo impugnatorio, la Administración apelante insiste en la improcedencia de considerar aprobada con carácter inicial, por silencio positivo, el Proyecto de Reparcelación con anterioridad a la entrada en vigor del citado Decreto Ley 2/2007 -que se produjo el 8 de diciembre de 2007- y, por tanto, en la exigibilidad de la cesión del 10 % prevista en el artículo 102 de la Ley Urbanística de Aragón, en la nueva redacción dada por dicha Disposición y por la Ley 1/2008. Al efecto reitera, en contra de lo resuelto en la sentencia, la inexistencia de un planeamiento a ejecutar que posibilitara tener por aprobado inicialmente el proyecto de reparcelación el 17 de enero de 2007, al no estar aprobado en esta fecha el Plan Especial de Reforma Interior del Área, cuya aprobación definitiva se produjo el 26 de julio de 2007, y sobre todo cuando el Ayuntamiento al día siguiente, 27 de julio, aprobó con carácter definitivo la sustitución del sistema de compensación fijado por el Plan General para el desarrollo del Área por el de cooperación. Añadiendo que resulta inaplicable la previsión del artículo 61.2.b) del silencio positivo, el encontrarnos ante un sistema de gestión pública como es el de cooperación, y en atención a la salvedad a que se hace referencia en el artículo 129.1 de la Ley Urbanística de Aragón; que no pudo obtenerse por silencio la aprobación, dada la documentación defectuosa e incompleta del Proyecto presentado documentación que solo podría considerarse completa el 26 de noviembre de 2007 -fecha de entrada de la certificación registral de dominio y cargas de las fincas incluidas en la unidad de ejecución-, por lo que, en su caso, habría producido el 27 de diciembre, cuando ya estaba en vigor la normativa que exigía la cesión del 10 %; y que de los propios actos de la recurrente se deduce que nunca ha considerado que la aprobación se hubiera producido el 18 de enero de 2007.

Tal motivo impugnatorio tampoco puede prosperar. Aun cuando se admitiera, en contra de lo sostenido en la sentencia, que el proyecto de reparcelación no pudo quedar aprobado con carácter inicial al mes siguiente de su presentación -que tuvo

lugar el 18 de diciembre de 2006-, lo cierto es que, en la tesis de la Administración, la tramitación del Proyecto de Reparcelación quedó suspendida como consecuencia de la tramitación del Plan Especial y de la sustitución del sistema de actuación, por lo que ha de entenderse que, una vez aprobado con carácter definitivo aquel instrumento de planeamiento y la sustitución del sistema de gestión, cuyo acuerdo se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 21 de agosto de 2007, quedó levantada tal suspensión, con lo que computado el plazo de un mes, del artículo 61.2.b) de la Ley Urbanística de Aragón, desde esa fecha, la aprobación inicial por silencio se produjo antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 2/2007, por lo que, conforme a la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 1/2008, no era de aplicación la modificación del artículo 102 de la Ley Urbanística.

Por otro lado, pese a negarse por la Administración, en este motivo impugnatorio, la aplicabilidad de la previsión contenida en el reiterado artículo 61.2.b) y, en definitiva, la iniciativa privada en el sistema de cooperación -lo que mal se compadece con la propia actuación municipal que resulta lo expuesto en el anterior fundamento-, lo cierto es que, como antes dijimos, el artículo citado 137 posibilita a los propietarios que representen, al menos, el veinticinco por ciento de la superficie total de la unidad de ejecución, ofrecer su colaboración, elaborando y presentado el proyecto de reparcelación, estando obligado el Ayuntamiento a tramitarlo de acuerdo con las reglas establecidas al efecto en la presente Ley. Lo que nos remite al artículo 129 que establece que “el procedimiento de aprobación de los Proyectos de Reparcelación será el mismo establecido para los Estudios de Detalle en el art. 61 de esta Ley, con la salvedad de que la iniciativa privada deberá producirse exclusivamente en el marco del correspondiente sistema de actuación”. Sin que esta salvedad pueda entenderse referida, como pretende la Administración, a la inaplicabilidad del apartado segundo de dicho precepto al sistema de cooperación, y sí previsiones que en cada sistema se establecen, que en el concreto caso de cooperación, exigen, para acogerse a la posibilidad establecida en el 137, de elaborar y presentar el proyecto de reparcelación que obligatoriamente -se insiste- debe tramitar el Ayuntamiento, que los propietarios representen mas del veinticinco por ciento de la superficie total de la unidad de ejecución -como es el caso-.

Igualmente han de rechazarse las argumentaciones de la Administración apelante referida a que la documentación del Proyecto presentado era defectuosa o incompleta, que en modo alguno desvirtúan los razonamientos del Juzgador, que hemos de dar aquí por reproducidos; y es que, ciertamente, una cosa es que la documentación del proyecto no esté completa -como exige el artículo 61.2.a) y otra distinta que esta pudiera tener defectos subsanables, como por otra parte así entendió la propia Administración, al aprobar inicialmente el proyecto en la resolución expresa dictada con posterioridad al silencio positivo -que no podía ser sino confirmatoria del mismo, conforme al artículo 43 de la Ley 30/1992-, si bien con las prescripciones que se establecieron para la corrección de aquellos. Y, en cuanto a la certificación de registral de titularidad y cargas de las fincas, el retraso en su incorporación al expediente de reparcelación es imputable a la propia Administración, la que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 102 del Reglamento de Gestión venía obligada a recabarla de oficio una vez iniciado aquel, por lo que no puede invocar tal defecto en perjuicio de la mercantil recurrente.

Finalmente, carece de todo fundamento la invocación que reitera la Administración de la doctrina de los actos propios, cuando la recurrente ya antes de dictarse la resolución expresa de la aprobación inicial, solicitó que le fuera expedida certificación de acto presunto acreditativo de tal aprobación por silencio, y un vez dictada aquella mostró su disconformidad con la prescripción de la cesión impuesta.

**TERCERO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas del presente recurso de apelación a la Administración recurrente, al desestimarse totalmente el mismo y no apreciar la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. Si bien al amparo de la facultad prevista en el apartado tercero de dicho artículo, se determina que el importe de las mismas no podrá rebasar la cantidad de 1.500 euros.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Zaragoza de fecha 1 de junio de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido en dicho Juzgado con el número 352 de 2011.

**SEGUNDO.-** Imponemos las costas del presente recurso de apelación a la Administración recurrente, con el límite establecido en el último fundamento de esta resolución.

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