
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 114/2007. Sentencia de 01/02/2013

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA Nº 17.

Impugnación indirecta Planes Generales de Ordenación Urbana de 1986, 2001 y Texto Refundido de 2003.

Improcedencia. Sólo cabe si el motivo de nulidad afecta al acto recurrido.

Alegatos a la modificación aislada. Falta de razonamiento de las ilegalidades alegadas.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Juan Carlos Zapata Híjar

MAGISTRADOS

D. Jesus María Anas Juana

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza a 1 de febrero de 2013, habiendo visto los presentes Autos la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Partes del recurso:

Recurrente D. J.C.U.P. representado por la Procuradora D^a M.P.A.G. y defendido por sí mismo en su condición de Letrado.

Demandado el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora D^a S.S.S. y defendido por el Letrado D. C.N.C.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 2 de octubre de 2006 por que se aprueba con carácter definitivo la Modificación Aislada nº 17 del documento de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza relativa al Área AC-44 (entorno de la Estación Intermodal), según proyecto de junio y julio de 2006, presentado por Zaragoza Alta Velocidad (exp. 683.438/2005).

TERCERO.- Procedimiento:

Interposición del recurso el 30 de marzo de 2007.

Demanda el 18 de febrero de 2008.

Contestación a la demanda el 11 de marzo de 2008.

Apertura del proceso a prueba el 17 de marzo de 2008, solicitándose documental inadmitida por Auto de 6 de noviembre de 2008, confirmado por 11 de diciembre de 2008.

Conclusiones de la parte actora el 28 de enero de 2009.

Conclusiones de las demandadas el 10 de febrero de 2009.

Se señaló para votación y fallo el día 31 de enero de 2013 tras el cual quedaron los Autos conclusos y vistos para Sentencia.

CUARTO.- Cuantía: Indeterminada.

QUINTO.- Pretensiones de la parte recurrente:

Estimación de la demanda y Nulidad de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana. Aunque se plantean en el suplico de demanda, hasta 21 pretensiones en realidad, se trata del resumen de los motivos de impugnación (directa e indirecta) que se desarrollan en el cuerpo del escrito.

La exposición fáctica de lo relevante para resolver el presente recurso.

El procedimiento de modificación aislada comenzó por la solicitud de la Sociedad Zaragoza Alta Velocidad 2002,S.A. que preveía la adaptación de los terrenos del entorno de la estación intermodal de Zaragoza correspondientes al Área

AC-44 y ello a través del desarrollo de un Convenio para el desarrollo de las obras de la red ferroviaria entre el Ministerio de Fomento, Diputación General de Aragón y Ayuntamiento. Fundamentalmente el objetivo es el desarrollo y coordinación de las infraestructuras y sistemas generales previstos en el Plan, mejoras de las vías de comunicación, renovación de usos y creación de dotaciones urbanística y equipamiento comunitario.

En la demanda se habla de la diferente clasificación y calificación de los terrenos del área, en el PGOU de 1986, PGOU de 1999 y 2001, donde todo el ámbito está ya clasificado como Suelo Urbano. Después vino la Modificación Aislada nº 3 y la Modificación que es objeto de este recurso.

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.

1) El demandante en la demanda comienza realizando una impugnación indirecta de las anteriores versiones de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, Plan General de 2001 y Texto Refundido de 2003. Fundadamente porque estas normas no fueron publicadas en su contenido íntegro, no contenían planos, ni normas, ni determinaciones urbanísticas. No motiva la clasificación de suelo urbano en todo el ámbito.

2) Alega que la Modificación Aislada nº 3, tiene los mismos vicios que tiene el planeamiento anterior al que modifica, que ha incumplido la obligación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas al no haber destinado a Vivienda de Protección Oficial, los suelos demaniales que se patrimonializaron, incumpliendo también la Ley 24/2003 de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida de Aragón así como la LUA en lo que respecta a la cesión obligatoria del 10 % al Patrimonio Municipal de Suelo.

3) La Modificación Aislada nº 17, tiene los mismos vicios que la Modificación Aislada nº 3. Que se aumenta la superficie.

4) Tiene un plano catastral que no se ajusta al Catastro y al Registro de la Propiedad.

5) La modificación genera densidad, edificabilidad, aprovechamiento, suelo, sistema local y zona verde ya obtenida gratuitamente por cesión obligatoria del antiguo Polígono 45 y por expropiación del viario que conecta A-68, con C/ Anselmo Clavé.

6) La Modificación Aislada nº 17, tiene los mismos vicios que tiene el planeamiento anterior al que modifica, que ha incumplido la obligación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas al no haber destinado a Vivienda de Protección Oficial, los suelos demaniales que se patrimonializaron, incumpliendo también la Ley 24/2003 de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida de Aragón así como la LUA en lo que respecta a la cesión obligatoria del 10 % al Patrimonio Municipal de Suelo.

7) Incumple los arts. 34, 35 y 39 de la LUA.

8) No motiva la delimitación como unidad de ejecución, ni el aprovechamiento incumpliendo el principio de equidad.

9) Que no se tramitó de conformidad a derecho al no poner a disposición los documentos.

10) Cuestiona el sistema de expropiación y que se realizasen actuaciones -subasta antes de los terrenos- antes de la publicación del modificado.

SEXTO.- Pretensiones de la Administración demandada y codemandada en el proceso:

1) Inadmisión del recurso por abuso de derecho.

2) Inadmisión parcial. Desviación procesal. No puede constituir el objeto del recurso, un informe de Gerencia y una permuta sobre un terreno que no constituye el objeto de este recurso.

3) Inadmisión contra las impugnaciones indirectas de los Planes de 1986 y 2001, pues ya han sido recurridos en otros procesos y no tienen relación con lo que aquí se discute.

4) Desestimación de la demanda y confirmación de la disposición objeto del recurso.

5) Imposición de costas al recurrente.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- El abuso del derecho:

Este Tribunal viene manteniendo que el actor está legitimado por la Ley Urbanística de Aragón para el ejercicio de acciones y recursos que busquen la observancia de la Ley y planeamiento urbanístico según disponga en el momento de la interposición el art.10.1 de la Ley 5/1999 de 25 de marzo, Urbanística de Aragón y reitera por todas la STSJA de 13 de julio de 2012 (Apelación 161/2009) que no cabe admitir el abuso del derecho en el ejercicio del actor. Y así sosteníamos en la citada Sentencia: *Pues bien, al respecto no cabe desconocer el criterio que venimos manteniendo en anteriores recursos interpuestos por la misma recurrente, su esposo -el Letrado Sr. U.P.- o una sociedad de la que éste es administrador y socio en los que también se objetaba por la representación municipal abuso de derecho; y es que, al igual que en los anteriores, no puede tampoco deducirse en el presente caso de lo actuado que -como exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, entre otras, para que pueda apreciarse abuso de derecho en su ejercicio- la actora haya ejercitado tal acción buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad, no pudiendo llegarse a tal conclusión por el mero hecho de haberse interpuesto por las personas referidas numerosos recursos contra acuerdos municipales aprobatorios de Planes e instrumentos urbanísticos. Cuestión distinta, como también se ha concluido en otras ocasiones, es que la reiteración de cuestiones ya resueltas en anteriores pronunciamientos pueda servir de fundamento para apreciar temeridad a efecto de imposición de costas.*

SEGUNDO.- La impugnación indirecta de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, 2001 y Texto Refundido de 2003:

No es posible la impugnación indirecta de estas normas de planeamiento por los motivos que se suscitan, como ya ha dicho reiteradamente los Juzgados de Zaragoza, este Tribunal y el Tribunal Supremo. Ha de indicarse que solo es posible la impugnación indirecta si el motivo de nulidad afecta al acto recurrido. Algo que aquí ni siquiera se menciona.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de abril de 2012 (STS 2721/2012) contesta al recurrente ante alegatos idénticos lo siguiente: *"Denuncia este motivo la infracción por violación de lo dispuesto en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril reguladora de las Bases de Régimen Local, modificado por la Ley 34/1994, en relación con el artículo 9.3 de la Constitución Española que consagra los principios de jerarquía y publicidad de las normas jurídicas", y se alega en extenso sobre la falta de publicación completa del contenido íntegro de las Normas urbanísticas de diferentes instrumentos de planeamiento de Zaragoza.*

Pues bien, alegaciones similares a ésta han sido sostenidas de forma contumaz una y otra vez por la misma parte en los numerosos recursos que ha planteado ante esta Sala y a los que antes nos referíamos, habiendo sido desestimadas también una y otra vez. Bastaría, por tanto, con remitirnos a lo que hemos dicho en esa larga serie de sentencias para rechazar lo que aquí se expone una vez más por el recurrente.

Señalemos, de todos modos, que semejante impugnación de tantos instrumentos de planeamiento sólo puede entenderse formulada desde un punto de vista procesal como una impugnación indirecta, pero lo que no puede aceptarse lo que la parte recurrente realmente persigue, que es servirse de este cauce impugnatorio como un mecanismo de revisión general del planeamiento urbanístico de Zaragoza.

Ha de recordarse, en este sentido, que según jurisprudencia consolidada tan sólo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con este (y con su concreto contenido).

Así lo dice la STS de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): "Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la

disconformidad a Derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma".

Y esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para discutir las más variadas e inconexas cuestiones, sin razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuáles no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuando no, partiendo de la base de que la propia parte actora no lo hace).

Por añadidura, no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones procedimentales sólo "cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente", lo que tampoco es el caso.

Así pues, por las razones que se acaban de indicar, este motivo no puede ser acogido".

A la vista de esta doctrina cabe también desechar todos los alegatos referidos a la Modificación Aislada nº 3, cuyo control no cabe hacer en este proceso. También todos aquellos alegatos que basan su impugnación en que estando viciado de nulidad un instrumento anterior, también lo está el posterior y por supuesto a todas aquellas determinaciones ya adoptadas en instrumentos urbanísticos anteriores y cuya impugnación no cabe de forma indirecta.

En concreto las determinaciones, señalamientos de sistemas generales y clasificación del suelo como suelo urbano, de la que parte este modificado y que vendrá justificado en las memorias del Plan General correspondiente y que en atención a la doctrina reiterada ya indicada, no es posible reproducir en impugnaciones posteriores.

Entrando por tanto a los vicios de nulidad señalados respecto del Modificado nº 17 e intentando reunir entre los de la misma naturaleza y resumir los alegatos efectuados.

TERCERO.- De los diferentes alegatos efectuados:

Ha de indicarse que la mayor parte de ellos, si no su totalidad son simplemente reseñados en demanda y reiterados en conclusiones con la indicación de que se ha demostrado la ilegalidad sin razonar en concreto porqué.

Aumento de superficie y delimitación del área.

En la página 5 de la memoria se explica con claridad el aumento del ámbito unos 45.000 m², como se dice por los nuevos compromisos de urbanización. Delimitación del sector que se hace corresponder con ejes viarios y alineaciones propias de las infraestructuras como establece el art. 39.2 de la LUA.

El plano catastral que no se atiene a la realidad.

No llega a comprender este Tribunal a que se refiere en concreto y que relevancia tiene para la correcta ordenación del modificado el aludido plano catastral.

En conclusiones nada se explica y tampoco se indica que gráficamente sea incorrecto.

La modificación genera densidad, edificabilidad, aprovechamiento suelo, sistema local y zona verde ya obtenida gratuitamente por cesión obligatoria del antiguo Polígono 45 y por expropiación del viario que conecta A-68, con C/Anselmo Clavé.

Se trata de un alegato no probado, a pesar de que en conclusiones se dice que ha quedado acreditada la ilegalidad. En cualquier caso la Administración, ordena de forma nueva el suelo, sin tener que estar sometida a ordenaciones anteriores, como se dice en la contestación a la demanda municipal y no se indica qué precepto se infringe. En cualquier caso si leemos la pág. 39 de la memoria vemos que las superficies de propiedad municipal obtenidas con anterioridad por cesión gratuita no computan.

La Modificación Aislada nº 17, ha incumplido la obligación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas al no haber destinado a Vivienda de Protección Oficial, los suelos demaniales que se patrimonializaron, incumpliendo también la Ley 24/2003 de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida de Aragón.

Aquí tampoco se acredita qué concreto precepto de la normativa de vivienda protegida, se incumple. Y desde luego a la parte le corresponde acreditar esta cuestión, por mucho que considere en conclusiones que no hace falta más prueba de ello. Amén de que esos usos y asignaciones ya estaban en el PGOU vigente.

Dice que se vulnera la LUA en lo que respecta a la cesión obligatoria del 10 % al Patrimonio Municipal de Suelo.

Lo dice esto el recurrente, sin más indicación ni estudio del expediente, pues no es esto lo que se deduce de lo indicado en el folio 62 de la memoria, donde se indica las obligaciones del art. 18 de la LUA, que se incrementan con las obligaciones del Convenio firmado y a que antes hemos hecho mérito.

Incumple los arts. 34, 35 y 39 de la LUA.

Existe fijado el aprovechamiento medio (pag. 11 y 39 de la memoria) y nada hace dudar que éste sea contrario a equidad. Además de ello todas las determinaciones contenidas en los preceptos aludidos tanto para suelo urbano consolidado, como no consolidado, sin que se indique en demanda y conclusiones qué determinación falta y porqué.

Cuestiona el sistema de expropiación y que se realizasen actuaciones -subasta antes de los terrenos- antes de la publicación del modificado.

No se indica en demanda porqué este sistema de expropiación es contrario a derecho. Y en cuanto a que se subsanen terrenos antes de la ordenación, esta circunstancia nada tiene que ver con lo que se aprueba en el modificado.

Indefensión. El expediente no estaba completo, ni pudo ser examinado pues las oficinas no estaban abiertas.

Proclama el actor su indefensión pues no pudo examinar el expediente de forma completa. Sin embargo no se aprecia que en la articulación de la demanda, no haya podido informarse de todo lo actuado, articular las pruebas necesarias y plantear los motivos de nulidad en defensa de sus derechos que consideró adecuados. Por lo que de conformidad al art. 63.2 de la Ley 30/92 no cabe anular acto alguno.

CUARTO.- De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, aprecia la Sala temeridad en la interposición y mantenimiento del presente recurso. Vuelve a plantear el actor las mismas cuestiones reiteradamente resueltas por los Juzgados de lo Contencioso este Tribunal y el Tribunal Supremo. Y en las concretas cuestiones afectantes a este modificado, plantea alegatos sin justificar, ni acreditar, por ello procede hacer expresa imposición de las costas causadas.

FALLO

Desestimar el presente Recurso Nº 114/2007 interpuesto por la Procuradora D^a M.P.A.G. en nombre y representación de D. J.C.U.P., y en consecuencia:

PRIMERO.- Declarar ser conforme a derecho la Modificación Aislada nº 17

del PGOU de zaragoza.

SEGUNDO.- Hacer expresa imposición de las costas del presente Recurso al actor.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos los Ilmos. Sres. Magistrados D. Juan Carlos Zapata Híjar, D. Jesús María Arias Juana, D^a Isabel Zarzuela Ballester y D^a Nerea Juste Diez de Pinos de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
-SECCIÓN PRIMERA-
Recurso 114 de 2007**

AUTO

En Zaragoza, a catorce de marzo de dos mil trece.

Dada cuenta; el anterior escrito únase a los Autos de su razón, dándose traslado de la copia a la contraparte,

HECHOS

PRIMERO.- Que por escrito presentado por el Procurador D^a M.P.A.G. en fecha 18 de Febrero de 2013, se solicitó que se procediera a la subsanación de la Sentencia dictada de fecha 1 de febrero de 2013, recaída en el presente recurso, en los términos expuestos en el cuerpo de dicho escrito, del que se dio traslado a la parte contraria por término de cinco días quien solicitó se dicte Auto no dando lugar a lo solicitado.

RAZONAMIENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- Se solicita al amparo de lo dispuesto en el art. 215 de la LEC, subsanación y complemento de la Sentencia de 1 de febrero de 2013 dictada al recurso 114/07.

Dice el actor que no ha resuelto este Tribunal.

1º) Su alegato relativo a la falta de eficacia de distintos instrumentos normativos que afectan a la Modificación del Plan objeto del recurso -punto 1º a 4º.

2º) Que no ha omitido decir que se impugnaba el PGOU de 1986 -punto 5º-.

3º) Que no ha planteado una impugnación indirecta, sino directa de los planes generales citados -punto 6º-.

4º) Que no se ha hecho referencia a la falta de documentación dada por el Ayuntamiento -punto 7º-.

Después se queja de la Sentencia y la critica.

El Ayuntamiento de Zaragoza entiende que no son procedentes las omisiones efectuadas.

SEGUNDO.- No es trámite el presente para criticar una Sentencia.

En relación a las omisiones que han quedado resumidas.

El punto 1º) se resuelve en el Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia.

El punto 2º) no es cierto pues se hace referencia a la impugnación indirecta del PGOU de 1986, en la entradilla del Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia.

El punto 3º) la Sala reitera que no es posible impugnar directamente, en todos y cada uno de los recursos interpuestos por el actor los Planes Generales. Sólo cabe y por el motivo que sea -incluida la falta de eficacia- la impugnación indirecta. En caso contrario se vulneraría la seguridad jurídica establecida en el art. 9.3 de la Constitución. Así lo entiende la Sentencia del Tribunal Supremo citada en el Fundamento Segundo.

El punto 4º) viene contestado en la parte final del Fundamento Jurídico Cuarto.

TERCERO.- Procede imponer las costas de este incidente, por la temeridad del actor al reiterar por este trámite especial, cuestiones reiteradamente resueltas por este Tribunal y por el Tribunal Supremo.

En atención a lo expuesto este Tribunal.

ACUERDA

Desestimar la petición de subsanación de omisión solicitada.

Imponer las costas del incidente a la parte actora.

Así lo acuerdan y firman los Ilmos. Sres. del margen y firma S.I., doy fe.