
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 839/2003. Sentencia de 6-11-2007

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL 2002.

Inadmisibilidad impugnación revisión PGOU 2001 y de la impugnación indirecta del PGOU 1986 y planes de desarrollo.

Recurso contra la desestimación presunta frente a aprobación del Texto Refundido.

Desviación procesal del recurrente al pretender la nulidad de la revisión del PGOU 2001 en este proceso. Solo cabe recurso de las modificaciones introducidas en el Texto Refundido.

Contenido del Texto Refundido ajustado a las prescripciones impuestas en el acuerdo aprobación definitiva, estimación de recurso de alzada.

Innecesariedad de nuevo trámite de información pública, no se crea un modelo distinto de ordenación urbanística.

Fallo: Desestimación de causas de inadmisión. Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Romeo Cubero

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana (*Ponente*)

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos

En Zaragoza, a seis de noviembre de dos mil siete.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo ContenciosoAdministrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON (Sección 1^a), el recurso contencioso-administrativo número 839 de 2003, seguido entre partes; como demandante D. J., quien en su condición de Letrado asume su propia defensa, representado por la Procuradora de los Tribunales D. M., y como demandada la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, representada y asistida por Letrado de sus Servicios Jurídicos, y el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales D^a N. y asistida por la Letrada D^a M. Es objeto de impugnación la desestimación presunta, confirmada por ulterior acuerdo expreso del Gobierno de Aragón de 2 de septiembre de 2003, del recurso de alzada interpuesto por el recurrente contra el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de 13 de diciembre de 2002, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Procedimiento.- Ordinario.

Cuantía.- Indeterminada

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 15 de julio de 2003, interpuso Recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta referida en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se revoque la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación de Zaragoza (PGOU 2001) y la aprobación de su Texto Refundido (TRPGOU 2003), con las

declaraciones que se especifican en el suplico de su demanda -folios 119 a 131 de la misma-.

TERCERO.- La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se desestimase el recurso interpuesto, con imposición de costas a la parte recurrente.

CUARTO.- Las Administración codemandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se declare inadmisibile el recurso interpuesto o alternativamente se desestime en su integridad, con imposición de costas a la actora.

QUINTO.- Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 25 de octubre de 2007.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A fin de delimitar el objeto del recurso se ha de partir de los siguientes antecedentes:

a) Por Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de 13 de junio de 2001, se aprobó definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, con determinadas suspensiones, prescripciones y recomendaciones; siendo notificado a los interesados y publicado, junto con sus Normas Urbanísticas, en el Boletín Oficial de Aragón número 71, de fecha 16 de junio de 2001; y contra el que se interpuso por el Sr. U. recurso de alzada.

b) Por Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de 25 de septiembre de 2002 -y en respuesta a la documentación remitida por el Ayuntamiento de Zaragoza como texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza- se acordó, entre otros extremos, estimar debidamente cumplimentadas determinadas prescripciones y levantar las suspensiones que se relacionaban, condicionando unas y otras, así como las que se habrán considerado correctas en un anterior Acuerdo de 23 de julio de 2001, a su efectiva incorporación al Texto Refundido que el Ayuntamiento debía elaborar en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado cuarto del referido Acuerdo de aprobación definitiva de fecha 13 de junio de 2001, y requerir al Ayuntamiento para que procediese a la redacción del Texto Refundido en el que se recogiesen las determinaciones señaladas en los sucesivos Acuerdos adoptados por el Consejo de Ordenación del Territorio relativos a la aprobación de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Contra dicho Acuerdo se interpuso, así mismo, por el Sr. U. recurso, de alzada.

c) El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, en sesión de 13 de diciembre de 2002, y en relación al nuevo Texto Refundido remitido por el Ayuntamiento, acordó: estimar debidamente cumplimentadas las prescripciones que se relacionan -que quedaban pendientes de cumplimiento tras los acuerdos de 23 de julio de 2001 y 25 de septiembre de 2002-; estimar correctas las recomendaciones, correcciones de errores, sugerencias de sistematización y aclaraciones propuestas por el Ayuntamiento en los términos incorporados al Texto Refundido remitido; considerar que se han recogido correctamente en el Texto Refundido las modificaciones resultantes de las estimaciones parciales o totales de los recursos de alzada resueltos por el Gobierno de Aragón; considerar que los denominados «ajustes» han sido excluidos del Texto Refundido en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo 25 de septiembre de 2002; mostrar conformidad con la documentación remitida por el Ayuntamiento de Zaragoza, diligenciada con fecha 12 de noviembre de 2002, y aprobar el Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, así como con la aportada en fecha 13 de diciembre de 2002; y publicar en el Boletín Oficial de Aragón el Acuerdo junto con las Normas urbanísticas, el Anejo I (Áreas con déficits pronunciados de espacios libres o

equipamientos), Anejo II (Áreas con déficits de plazas de estacionamiento en el interior de los edificios), Anejo III (Planeamiento Recogido), Anejo IV (Áreas y fichas de ordenación), Anejo V (Ordenanzas Especiales de Conjuntos Protegidos), Anejo VI (Condiciones de Ordenación del Suelo Urbanizable), Anejo VII (Catálogo de edificios y conjuntos de interés), Anejo VIII (Suelos pertenecientes a sistemas de espacios libres y de equipamiento y servicios), Anejo IX (Hábitats de interés comunitario, LICs y ZEPAs). Llevándose a cabo tal publicación en el Boletín Oficial de Aragón número 1, de 3 de enero de 2003.

d) Contra este último Acuerdo de 13 de diciembre de 2002 se formuló igualmente recurso de alzada por el Sr. U. -en concreto en fecha 17 de enero de 2003-, y transcurrido el plazo para su resolución, entendiéndolo desestimando presuntamente por silencio, interpuso contra tal desestimación presunta el presente recurso jurisdiccional el 15 de julio de 2003.

e) El Gobierno de Aragón en su reunión de 2 de septiembre de 2003 adoptó el Acuerdo de acumular los recursos de alzada interpuestos por el recurrente, estimar parcialmente la alegación referida a la Ordenanza del Paseo de Ruiseñores, en los términos que se especifican, y desestimar en todo lo demás los recursos de alzada interpuestos contra los Acuerdos de 13 de junio de 2001, y de 25 de septiembre y 13 de diciembre de 2002. Respecto de dicho Acuerdo, posterior a la interposición del presente recurso jurisdiccional, no se llegó a solicitar la ampliación del mismo.

SEGUNDO.- Partiendo de los anteriores antecedentes, se ha de comenzar recordando que -como ya se ha dicho en otras ocasiones por esta Sala- la identificación en el escrito de interposición del recurso, del acto o disposición recurrida no es un requisito carente de contenido material, al contrario tiene un valor fundamental en cuanto que delimita el objeto material de impugnación de forma que condiciona el contenido de todo el proceso hasta el punto de que no cabrá pretender la anulación de acto o disposición diversa a la identificada en el referido escrito; si bien-como también se ha precisado- debe negarse que en el supuesto de impugnación indirecta de un reglamento sea necesaria la cita en el suplico del escrito de interposición del recurso de la norma que se reputa ilegal. En tal sentido es de citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2004, en la que se declara que la acción contencioso administrativa aparece desdoblada «en un acto de interposición, limitado a la indicación del acto que se recurre, y la demanda, en la que han de formularse los fundamentos fácticos y jurídicos de dicha impugnación. Se trata, pues, de un acto complejo, escindido en dos trámites por la razón práctica de tener a la vista el expediente para formular la demanda, pero con identidad objetiva y subjetiva, por lo que debe darse entre ambos una estrecha correlación, consistente en que la demanda no puede referir la impugnación a actos o disposiciones no mencionadas en el escrito de interposición. Por consiguiente, la fijación del acto objeto del recurso se hace en el escrito de interposición y ninguna norma procesal permite cambiar el objeto del proceso en la demanda; así vino considerándolo una reiterada doctrina jurisprudencial -sentencias, entre otras, de 16 de febrero de 1976, 4 de octubre de 1979, 4 de febrero de 1983, 16 de octubre de 1984, 2 de octubre de 1990, 6 de febrero de 1991-, expresiva de que queda fuera del proceso toda consideración sobre el acto que no fue impugnado en el escrito de interposición lo que obliga sólo a tener en cuenta la pretensión del escrito inicial o de interposición del recurso, so pena de incurrir en desviación procesal».

El presente recurso únicamente se interpuso, tal y como quedó especificado en el escrito inicial, contra “la desestimación presunta por silencio administrativo negativo del recurso de alzada planteado frente a la aprobación del Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza” Por tanto, el objeto del recurso queda limitado a tal desestimación presunta y al ulterior Acuerdo del Gobierno de Aragón de 2 de septiembre de 2003, si bien únicamente en cuanto por el mismo se desestimó expresamente el referido recurso de alzada, respecto del que -no obstante lo alegado por la representación municipal- no era necesario solicitar la ampliación, pues conforme reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la sentencia del Tribunal Supremo 4 de abril de 2005, la ampliación “sólo es necesaria cuando el acuerdo dictado expresamente modifique el presumido por silencio”. Mas ha de insistirse en que, puesto que ni el recurso se interpuso contra la

desestimación presunta de los recursos de alzada planteados por el recurrente contra los Acuerdos de 13 de junio de 2001 y de 25 de septiembre de 2002, ni se llegó a solicitar su ampliación contra el referido Acuerdo de 2 de septiembre en cuanto estima en parte el primero y desestima en su totalidad el segundo, tales Acuerdos quedan excluidos del objeto del recurso, incurriendo, en definitiva, el recurrente en desviación procesal al pretender en su demanda la nulidad de la Revisión del Plan General definitivamente aprobada por Acuerdo de 13 de junio de 2001

Por otra parte, se ha de significar, frente a la pretendida impugnación indirecta del Plan General de Ordenación del Territorio de 1986 y sus planeamientos de desarrollo -aparte de haber sido impugnados en numerosas ocasiones por el recurrente, una sociedad de la que es administrador y por familiares del mismo, por los mismos motivos que aquí se aducen y frente a los que han recaído pronunciamientos desestimatorios de esta Sala y del Tribunal Supremo, sobradamente conocidos por las partes-, que carece en el presente caso de todo fundamento desde el momento en que nos encontramos ante un planeamiento nuevo, que sustituye al anterior, no constituyendo en modo alguno un mero desarrollo o aplicación de éste. No dándose, por tanto, los presupuestos para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general, esto es, la existencia de una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior.

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 segundad jurídica del art. 9.3 de la Constitución Española».

Pues bien, al respecto, alega el recurrente que el Texto Refundido no se limita a regularizar, aclarar y armonizar las determinaciones del PGOU 2001, sino que ha introducido determinaciones nuevas y ha alterado otras anteriores, modificándolo sin seguir los trámites legalmente establecidos, sosteniendo, además, que el Texto Refundido no entró en vigor al no haberse producido la publicación en el Boletín Oficial de Aragón del contenido íntegro de las normas y ordenanzas urbanísticas en él integradas.

En relación a esta última cuestión se ha de señalar que, aparte de que la falta de la publicación afectaría no a la validez del Texto Refundido sino a su eficacia, es lo cierto que, cumpliendo lo ordenado en el Acuerdo impugnado de 13 de diciembre de 2002, se procedió a la publicación, en el Boletín Oficial de Aragón del día 3 de enero de 2003, de dicho Acuerdo junto con las Normas Urbanísticas y los Anejos en aquel referidos -entre ellos el número 3, relativo al Planeamiento recogido, que incluye cuadros en donde se definen los principales parámetros de aprovechamientos-, por lo que es indudable la entrada en vigor de dicho Texto

Refundido; sin que, frente a lo que se sostiene, resultase necesario publicar nuevamente y en su integridad el planeamiento recogido.

Y, por lo que respecta a la cuestión relativa a las modificaciones efectuadas, basta con reproducir aquí lo acertadamente razonado en el Acuerdo de 2 de septiembre de 2003, que no ha sido desvirtuado por el recurrente -quien ni siquiera se realiza alegación alguna tendente a ello-:

«...aunque es cierto que no hay plena coincidencia entre las unidades de ejecución existentes en el documento que fue sometido a la aprobación definitiva y el que finalmente se aprobó como Texto Refundido, es lo cierto que esta diferencia obedece a la naturaleza propia del Texto Refundido, en el que se recogen aquellos aspectos que se aprobaron definitivamente en fecha 13 de junio de 2001, pero también se incorporan aquellas variaciones que son consecuencia del cumplimiento de prescripciones o del levantamiento de suspensiones a lo largo de los Acuerdos de 23 de julio de 2001 y 25 de septiembre y 13 de diciembre de 2002; y no solo eso, sino que además también se incorporan las variaciones que son impuestas como consecuencia de la estimación de recursos de alzada que otros interesados interpusieron en su día y que prosperaron, siempre sin olvidar, además, las correcciones de errores legitimadas en cualquier momento por el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Nótese en este punto que la posibilidad de que como consecuencia del cumplimiento de prescripciones pudiesen introducirse modificaciones en el Plan General fue ya contemplado por el Consejo de Ordenación del Territorio en el mismo Acuerdo de 13 de junio de 2001, que en uno de los párrafos de su fundamentación dice expresamente que *"las prescripciones, la suspensión de los ámbitos y determinaciones que se detallan y las pequeñas correcciones o rectificaciones propuestas no alteran el modelo territorial o esquema de planeamiento urbanístico establecido en la aprobación provisional del por el Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que no se considera necesario abrir un nuevo trámite de información pública"*. Sin embargo, el recurrente que plantea numerosas y detalladas cuestiones frente al Plan General y su tramitación, ninguna objeción pone a este apartado transcrito, por lo que cabe entender que estaría de acuerdo con lo que en el se dispone.

En el informe municipal a estos recursos y en el informe emitido por los Servicios Técnicos de la Dirección General de Urbanismo sobre los mismos, se especifica cuales han sido tales variaciones. Se enumeran resumidamente a continuación sin perjuicio de remitir la justificación específica de cada una de ellas al propio expediente de aprobación del Plan General y de los recursos administrativos de que dimanen:

a) Aparece un área de nueva creación: la G-28-1 como consecuencia de la estimación de un recurso de alzada, al que corresponde el n.º R.SAU 218/2001.

b) Hay varios cambios de denominación de ciertas Áreas de Convenio, como consecuencia del cumplimiento de la prescripción n.º12.1 de las impuestas a las Normas Urbanísticas en el Acuerdo de 13 de junio de 2001, en la que se decía que debía determinarse en que categoría o zona de suelo urbano no consolidado debían quedar incluidas algunas de las entonces denominadas "áreas de convenio". Más concretamente, la AC-03 ha pasado a ser F-3-1; la AC-52 es la actual F-52-1; la AC-53 se corresponde con la actual F-53-3; la AC-57 es hoy la F-57-10; la AC-71 coincide con la actual F-71-8; y finalmente la AC-58 se ha sustituido por la G-58-4.

c) Habida cuenta de la consideración de las actuales áreas de convenio como aquellas que tienen suscrito el correspondiente convenio quedando reflejado en el Plan su contenido, debieron desaparecer, por no existir convenio suscrito la AC-61, la AC-63 y la AC-73.

d) La anterior área de intervención designada como G-43-1 ha pasado a ser en el Texto Refundido la F-43-1 como consecuencia de la resolución estimatoria de un recurso de alzada, al que corresponde el código R.SAU 173/2001.

e) Y, finalmente, ha desaparecido también la F-69-5 como consecuencia del cumplimiento de la prescripción n.º 3 de las de suelo no urbanizable, al haber pasado a ser el terreno a que afectaba clasificado como Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Ecosistema Productivo Agrario (Huerta Honda)»

Debiendo únicamente insistirse en la innecesariedad de un nuevo trámite de información pública dado que las modificaciones introducidas no suponen un cambio

sustancial del Plan inicialmente aprobado, por cuanto no configuran un modelo distinto de ordenación urbanística. Siendo de recordar la reiterada doctrina jurisprudencial que ha venido declarando que las “modificaciones sustanciales” que imponen una nueva información pública son los cambios que suponen una alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto y no sólo diferente en aspectos puntuales y accesorios -pudiendo citarse, entre otras, las sentencias de 27 de abril de 2005 y 20 de diciembre de 2002, y las en ellas mencionadas-. Todo lo cual determina la desestimación del recurso.

CUARTO.- No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

FALLO

PRIMERO.- Declaramos inadmisibile la impugnación que se formula de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza de 2001 y la impugnación indirecta del Plan General de Ordenación del Territorio de 1986 y sus planeamientos de desarrollo.

SEGUNDO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 839 del año 2003, interpuesto por D. J. contra la desestimación presunta, confirmada por ulterior acuerdo expreso del Gobierno de Aragón de 2 de septiembre de 2003, del recurso de alzada interpuesto por aquel contra el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de 13 de diciembre de 2002, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

TERCERO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas

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