
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 501/2007. Sentencia de 22-02-2013

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL. SUZ 56/5. PLAN PARCIAL SUZ 56/1 SECTOR 1.

Impugnación indirecta del Convenio urbanístico del Sector 56/5-1.

Impugnación indirecta PGOU 1986, 2001 y Texto Refundido 2003.

Improcedencia, solo posible si el motivo de nulidad afecta al acto recurrido.

Motivos de impugnación Planes no justificados.

Temeridad recurrente.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Juan Carlos Zapata Hajar

MAGISTRADOS

D. Jesús Maria Arias Juana (*Ponente*)

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Diez de Pinos

En Zaragoza a 22 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, constituida por los Ilmos. Sres:

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 la Letrado D^a M.J.P.S.

Codemandados: D^a J.G.G., representada por la Procuradora D^a M.L.H.S. y defendida por el Letrado D. J.V.C.A.; Construcciones S.S.A y otros, representados por el Procurador D. I.G.N. y defendidos por el Letrado D. M.A.C.C.; D. A.T.E., representado por la Procuradora D^a E.E.P. y defendido por la Letrado D^a E.M.F.; la Diputación Provincial de Zaragoza representada y defendida por el Letrado de sus servicios jurídicos D. P.H.H.; la R.F.E.F., representada por el Procurador D. P.L.B.T. y defendida por el Letrado D. J.M.A.A. y el Ministerio de Fomento Administración del Estado, representado y defendido por el Abogado del Estado D. J.M.S.L.

Se han apartado del recurso G.,S.A, D. E.R., D. S.M.C.; D^a C.P.A. y A.A.S.A.

SEGUNDO.- Actuación recurrida:

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 26 de julio de 2007 por el que se aprueba el Plan Especial del Área de Suelo Urbanizable No Delimitado SUZ 56-5 en cumplimiento de lo previsto en el Plan General de Ordenación Urbana para el área según texto de marzo de 2007 (exp. 11.149).

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 26 de julio de 2007 por el que se aprueba el Plan Parcial del Sector 1 del área de suelo urbanizable SUZ 56-5 (exp. 10.904).

TERCERO.- Procedimiento:

Interposición del recurso el 2 de noviembre de 2007.

Demanda el 13 de febrero de 2008.

Contestaciones a la demanda del 26 de marzo de 2008 al 6 de febrero de 2009.

Apertura del proceso a prueba solicitándose documental inadmitida por Auto de 20 de abril de 2009, acordándose sobre la prueba del resto de partes como es de ver en el procedimiento.

Conclusiones de la parte actora el 2 de julio de 2009.

Conclusiones de las demandadas del 20 al 27 de julio de 2009.

Se señaló para votación y fallo el día 14 de febrero 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 del Especial Plan Parcial objeto del recurso. Aunque se plantean en el suplico de demanda, hasta 15 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.

1) En el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza se establecen las condiciones de desarrollo del Área 56-5 de suelo urbanizable no delimitado entre la Carretera de Madrid y Ronda Norte previstas en el Anejo VI de las normas urbanísticas. Ahí se indica que previamente a la delimitación de sectores será precisa la aprobación de un avance de ordenación del conjunto del ámbito para establecer los elementos de su estructura interna y su relación con la ciudad con la precisión suficiente para redactar planes parciales. Y simultánea o previamente al primer Plan Parcial se tramitará un Plan Especial independiente conforme al avance aprobado por la Corporación en la que se establezcan los elementos de ordenación, viarios, espacios libres, reservas rotacionales, con el grado de definición suficiente para redactar coordinadamente los sucesivos planes parciales. Los usos compatibles del Área son vivienda y complementarios, usos terciarios y mixtos en los bordes de las vías perimetrales, uso incompatible industria. Los accesos son Carretera de Madrid y nudo de acceso a la Plataforma Logística, prolongación de la vía parque Canal, enlace cuarto cinturón con la carretera del Aeropuerto y camino de Bárboles, y vial entre la carretera del Aeropuerto, la de Madrid y Valdefierro. El Plan Parcial delimitará los sistemas generales viarios, libres y de equipamiento interiores al Sector. Los sistemas exteriores se delimitarán con preferencia en el área de la Plataforma Logística y Feria de Muestras.

2) Se aprobó el convenio urbanístico de planeamiento y avance de la ordenación del Sector 56-5 por Acuerdo plenario de 27 de diciembre de 2002 con I.I.,S.L. y C.S.S.A, pues de conformidad a lo dispuesto en el art. 7.3.2 de las Normas Urbanísticas del PGOU, era necesario que existiese motivos de interés público por las condiciones ventajosas en relación con los sectores delimitados, para delimitar un nuevo sector antes del desarrollo del suelo urbanizable delimitado:

3) Se presentó el primer Plan Parcial el 29 de junio de 2004, sobre el subsector 4, aunque se denomina en la tramitación sector 1 y así se aprueba, simultáneamente al Plan Especial. El demandante habla siempre de subsector 4 sin reparar este error.

4) El sector al que se refiere el Convenio y Avance tiene una superficie (folio 5) de 198.000 m² de una superficie total del Área de 2.627.000 m², aunque la superficie prevista en el Plan Parcial es de 284.664,21 m², para integrar el Colegio San Andrés en la ordenación aunque no entre a formar parte del sector.

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. Habla de la diferente clasificación del suelo que pasa de no urbanizable de protección de regadío en el PGOU de 1986 a urbanizable no delimitado en el PGOU de 2001. Dice que no se establecen las determinaciones, trazado, ni se cumple el principio de equidad 30 a) y d), 34 c) 3º, 4º y 5º y 39.2.c del Reglamento de Planeamiento, R.D. 2159/1978. Que no se han motivado los coeficientes y criterios de homogeneización de usos y ponderación de sectores en el PGOU de 2001.

2) Alega que el Convenio es inválido porque lo es los Planes Generales de los que deriva y por el mismo motivo el Plan Especial y el Plan Parcial.

3) En lo que hace referencia al objeto del pleito. La superficie del Sector 56-5 que genera aprovechamiento no puede exceder de 180,10 calificadas como urbanizable residencial el PGOU. Que los suelos calificados como sistema general

no generan densidad, edificabilidad ni aprovechamiento lucrativo.

4) Habla de que debe rebajarse el aprovechamiento urbanístico objetivo del sector de conformidad con el art. 7.3.3.1 del Texto Refundido de 2003.

5) Que no debió haberse aprobado conjuntamente Plan Especial y Plan Parcial.

6) Que los Planes Especial y Parcial no fue sometido a información pública los sábados. Pues las oficinas permanecieron cerradas ese día en horas hábiles.

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

1) Inadmisión del recurso por abuso de derecho.

2) Inadmisión parcial. Desviación procesal. No puede constituir el objeto del recurso, el Convenio de 2002 que no fue recurrido en su día y es firme.

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 disponía 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 directa del Convenio urbanístico atinente al Sector 56-5.

Como con corrección sostienen las partes demandadas en el proceso, no consta la interposición de recurso contencioso administrativo contra el Convenio publicado en su día, por tanto las pretensiones en las que se solicita la nulidad del mismo, son inadmisibles de forma directa, aunque también lo son de forma indirecta como veremos seguidamente.

TERCERO.- La impugnación indirecta de los Planes Generales de Ordenación Urbana de Zaragoza de 1986, 2001, Texto Refundido de 2003 y Convenio urbanístico de 2002.

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 sólo 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 solo 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 esta, 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 mas 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 cuales 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 tales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia e 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 al Convenio aún calificándolo de disposición de carácter general, 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 esté 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 Plan Especial y Plan Parcial -en realidad los motivos identificados afectan a éste último- e intentando reunir entre los de la misma naturaleza y resumir los alegatos efectuados.

CUARTO.- De los diferentes alegatos efectuados.

La superficie del Sector 56-5 que genera aprovechamiento no puede exceder de 180,10 calificadas como urbanizable residencial el PGOU. Que los suelos calificados como sistema general no generan densidad, edificabilidad ni aprovechamiento lucrativo.

Las partes se remiten al informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación que consta en los folios 10 y 11 del expediente y en el que con claridad se indica que la superficie total que genera aprovechamiento es la superficie del sector junto con la superficie de sistemas generales con un total de 321.671 y una superficie edificable de 151.185 m², aprovechamiento objetivo de 111.416, aprovechamiento medio de 0,34637. Si el motivo de impugnación es que la superficie destinada a sistema general, olvida el actor el art. 101.5 de la Ley 5/99 Urbanística de Aragón, que establece su inclusión para el cálculo del aprovechamiento medio. Todo ello sin dejar de reseñar que el cómputo que se aduce en demanda, nada tiene que ver con la superficie a calcular que consta en el Convenio, ni la posteriormente aprobada en el Plan Parcial.

El aprovechamiento urbanístico objetivo del sector vulnera el principio de equidad y debería rebajarse, de conformidad con el art.7.3.3.1 del Texto Refundido de 2003.

Habla en demanda y concluye en su escrito final el recurrente que se está vulnerando el principio de equidad y que el aprovechamiento objetivo debería ser menor. Sin embargo esta aseveración está absolutamente ayuna de prueba si al aprovechamiento medio se refiere. Los cálculos establecidos por el correspondiente servicio que informa en la Corporación, no se aprecia hayan sido adoptados con vulneración del aludido principio de equidad.

Que no debió haberse aprobado conjuntamente Plan Especial y Plan Parcial

Es evidente -como además se reitera en todos los informes que constan en el expediente- que debe aprobarse con carácter previo el Plan Especial al Plan Parcial de un determinado Sector. Por la evidente razón de que lo aprobado en el primero, condiciona el desarrollo del segundo. Pero como ya se ha dicho es en el propio Anejo VI de las normas urbanísticas donde se indica que la tramitación del Plan Especial debe ser previa o simultánea, de ahí que no pueda anularse el Plan Parcial, si la tramitación ha sido simultánea como es el caso. En menor medida cuando la aprobación del Plan Parcial, se ha hecho a la vista de la aprobación del Plan Especial y cuando se aprobaron los dos en el mismo Pleno municipal.

Que los Planes Especial y Parcial no fue sometido a información pública los sábados. Pues las oficinas permanecieron cerradas ese día en horas hábiles.

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.

QUINTO.- 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 al Plan Parcial y Plan Especial, plantea alegatos sin justificar, ni acreditar, por ello procede hacer expresa imposición de las costas causadas.

FALLO

Desestimar el presente recurso N° 501/2007 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 el Plan Especial del área de Suelo Urbanizable No Delimitado SUZ 56-5 y el Plan Parcial del Sector 1 del área de Suelo Urbanizable SUZ 56-5 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.