
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recurso nº 455/2005. Sentencia de 27-05-2009

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL. ÁREA DE INTERVENCIÓN AC-28. ANTIGUO SEMINARIO. Ampliación expediente solicitada recurrente. Denegación procedente por no guardar relación con el procedimiento. Indefensión inexistente.

Excepción de cosa juzgada o litispendencia. Inexistencia no acreditada la triple identidad precisa.

Impugnación indirecta de los PGOU 1968 y 1986. Improcedencia al tratarse de un Plan Especial nuevo basado en el PGOU 2001. Vicios formales del PGOU 2001. Improcedencia de alegatos en la impugnación indirecta de dicho planeamiento. Vicios atribuidos al PGOU 2001. Inexistencia. Impugnación indirecta de Convenio urbanístico. Improcedencia al no ser norma general.

Fallo: Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo

MAGISTRADOS

D. Jesús María Arias Juana

D^a Isabel Zarzuela Ballester

D^a Nerea Juste Díez de Pinos (*Ponente*)

En Zaragoza, a veintisiete de mayo de dos mil nueve.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, Por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN, integrada por los Magistrados que al margen se relacionan, el recurso número 455/05, seguido entre partes, como demandante D^a M. representada por el Procurador D^a. M. y defendida por el Letrado D. J.; y como demandada EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora D^a N.C.A. y defendida por el Letrado D. C. y como co-demandado E.,S.A. representado por la Procuradora D^a B. y defendido por el Letrado D. J.

Es objeto del anterior recurso el Acuerdo de 27/5/2005 del Ayuntamiento de Zaragoza en Pleno, aprobando con carácter definitivo el Plan Especial del Área de Intervención AC-28 (Antiguo Seminario)

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La actora mediante escrito presentado el 31 de octubre de 2005, dedujo el presente recurso contencioso contra las indicadas resoluciones administrativas.

SEGUNDO.- Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda, en la que después de relacionar los hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que se revoque la aprobación definitiva del PERI declarando que procede tal revocación: 1º) Porque el Plan Parcial del Polígono Universidad y su posterior Modificación de 1981, desarrollo del PGOU 1968, estuvieron viciados de nulidad radical como consecuencia de que infringieron el principio de jerarquía de los planes y las normas urbanísticas, como consecuencia de que conculcaron: a) La norma urbanística 3.3 del PGOU 1968 (según texto aprobado por el Ministerio de la Vivienda en 19/11/1973 -BOE 12/01/1974-); b) el art. 60.3 de la Ley 19/1995, de Reforma de la Ley del Suelo de 1956 (art. 75 del TRLS 1976); y, c) Las reservas para equipamientos (anexo 10 del RD 2159/1978, para el caso de la

Modificación de 1981). 2º) Porque, en el hipotético supuesto de que el citado Plan Parcial del Polígono Universidad y su Modificación hubiesen sido válidos y eficaces, las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación no vieron publicado el contenido íntegro de su articulado en el BOP tras su aprobación inicial (publicación exigida en el art. 161.3 del RD 3288/1978 ni tampoco lo vieron publicado tras su aprobación definitiva (publicación exigida en el art. 9.3 de la CE y en el art. 29 de la LRJAE y en el art. 132 de la LPA de 1958). 3º) Porque los vicios de validez y eficacia del Plan Parcial del Polígono Universidad y su modificación de 1981, así como los vicios de validez y eficacia de las Bases y Estatutos, afectaron, viciándola de nulidad, la constitución de la Junta de Compensación del Polígono Universidad. 4º) Porque, en los hipotéticos supuestos de que el Plan Parcial del Polígono Universidad y su Modificación, así como las Bases y Estatutos y la constitución de la Junta de Compensación hubiesen sido válidos y eficaces, el posterior Proyecto de Compensación del polígono Universidad careció de determinaciones y documentos taxativamente exigidos por la legislación urbanística. 5º) Porque PGMO 1986, resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación -al TRLS 1976- del PGOU 1968 nunca fue válido ni eficaz porque: 5º a) Careció de documentos y determinaciones taxativamente exigidos por la legislación urbanística a los Planes Generales. 5º b) No vio publicado en los BOPs de 1987 el contenido íntegro de las normas y ordenanzas en él integradas (faltaron de publicarse, entre otros muchos más, los contenidos de las normas y ordenanzas del Sector Ruiseñores, del Polígono Gran Vía, del Polígono Miraflores, del Polígono Universidad, etc.). 6º) Porque los vicios de validez y eficacia del PGMO 1986 viciaron de nulidad de pleno derecho el Estudio de Detalle del A.I. U-28-1, aprobado en desarrollo del PGMO 1986 por aplicación del principio de jerarquía de los instrumentos de planeamiento urbanístico. 7º) Porque, a lo largo del tiempo, el Ayuntamiento no destinó todas las parcelas calificadas de equipamientos sistemas locales en el Plan Parcial del Polígono Universidad, parcelas que le fueron cedidas obligatoria y gratuitamente para ser destinadas como equipamientos sistemas locales al servicio del citado Polígono Universidad, a los usos y destinos pormenorizadamente establecidos en dicho Plan Parcial, de forma que el Polígono Universidad está insuficientemente dotado en la actualidad en Zonas Verdes, equipamientos docentes y aparcamientos en superficie. 8º) Porque, a lo largo del tiempo, el Ayuntamiento ni siquiera ejecutó las sentencias que le obligaron a dar el destino establecido en el Plan Parcial del Polígono Universidad a las parcelas obtenidas por cesión obligatoria y gratuita de los del Polígono Universidad para ser destinadas a equipamientos, sistemas locales del Polígono (por ejemplo: la S. del TSJA de 18/6/1994 confirmada por Auto del TS de 28/2/2000, consecuente de un recurso planteado por la actora en este proceso). 9º) Porque el PGOU 2001, resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación -a la estatal Ley 6/1988 y la autonómica Ley 5/1999- del PGMO 1986, no es válido ni eficaz porque: 9º a) Carece de documentos y determinaciones taxativamente exigidos por la legislación urbanística a los planes generales. 9º b) No da solución a los problemas de déficit de equipamientos existentes en el Polígono Universidad. 9º c) No ha visto publicado en el BOA el contenido íntegro de las normas y ordenanzas urbanísticas en él integradas. 10º) Porque el TRPGOU 2001 no es un texto que regulariza, aclara o armoniza las determinaciones del PGOU 2001, sino que es un texto que altera, modificándolas sustancialmente, muchas de las determinaciones del PGOU 2001 y, entre ellas las que afectan al ámbito territorial que nos ocupa, y dichas alteraciones se han hecho subrepticamente, sin la correspondiente memoria justificativa y prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido para dichas alteraciones. 11º) Porque, en su normativa más específica, tanto el PGOU 2001 como el TRPGOU 2003, establecen para los 40.254 m2s del Antiguo Seminario (en el TRPGOU 2003 se incrementan a 45.502 m2s a costa del Polígono Universidad) su calificación como SISTEMA LOCAL, es decir, como equipamiento o sistema al servicio del sector (Área de Intervención 28, antiguo Polígono 28 integrado en el Polígono Universidad) para uso privado destinado a Enseñanza y Religioso, lo que no es respetado en el posterior PERI. 12º) Porque, en el hipotético supuesto de que las modificaciones introducidas por el TRPGOU 2003, respecto de una parte de la documentación del PGOU 2001, para el ámbito territorial que nos ocupa, hubiesen seguido el procedimiento legalmente establecido, estarían viciada de

nulidad: 12° a) Porque no se tuvo en cuenta que la superficie del suelo del antiguo seminario ya fue computada para dimensionar el Polígono Universidad generando más de 8.000 viviendas para 30.000 habitantes y ello computando indebidamente una densidad de 500 hab./Ha. a la superficie de dicho polígono, incluida la superficie del antiguo seminario. 12° b) Porque tampoco se tuvo en cuenta que, según establece el art. 74.1 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, las modificaciones que incrementan el nº de viviendas (en nuestro caso 525 viviendas más en el ámbito territorial) requieren de un paralelo y proporcional aumento de la superficie de zonas verdes (amén de equipamientos docentes y de aparcamientos en superficie). 12° c) Porque no se tuvo en cuenta que en la documentación más específica del TRPGOU 2003, en el TOMO 15, ANEXO VIII, publicado en el fascículo VII folio 920 del BOA nº 1 de 03/01/2003, se establece que la calificación para los 45.502 m² de este suelo es la de SISTEMA LOCAL, de uso privado, con los destinos de Enseñanza y Religioso. 13°) Porque el Convenio de Adquisición celebrado entre el Ayuntamiento y el Arzobispado esta viciado de nulidad en todo lo que no respeta las determinaciones del PGOU 2001, es decir, el destino de los 40.254 m²s para equipamiento de uso privado, Sistema Local, con destinos Enseñanza y Religioso, así como en todo o que no respeta a las determinaciones urbanísticas del Polígono Universidad en la parte que le afecta y a los derechos de otros propietarios, como el Patrimonio del Estado, que, a pesar de haber transmitido una parte del cajero de la Acequia de Viñedo Viejo, sigue siendo propietario de otra parte. 14°) Porque el Plan Especial de iniciativa particular formulado por el A., como planeamiento de segundo grado que es, no podía alterar el PGOU 2001 (ni el TRPGOU 2003) y, en consecuencia, no podía calificar como Sistema General, para Oficinas de la Gerencia Municipal de Urbanismo, los suelos calificados en el PGOU para su destino para equipamiento, sistema local, de Enseñanza y Religioso. 15°) Porque el Plan Especial de iniciativa particular, al achicar la superficie del suelo vinculada al edificio del antiguo Seminario (≈20.000 m²s) superficie que difiere con mucho de los 34.000 m² establecidos en el Convenio de Adquisición, incrementa de forma notable su edificabilidad máxima que excede de la máxima genérica de 1 m²t/m²s establecida en el PGOU 2001 y TRPGOU 2003 para los suelos calificados de equipamientos sistemas generales (edificabilidad de 1 m²t/m²s que, por otra parte, coincide con los 3 m³/m² del PGOU 1968 recogidos en el PGMO 1986. 16°) Porque el Plan Especial de iniciativa particular, al ordenar parte de los 40.254 m²s, anteriormente destinados en el PGOU 2001 (y en el TRPGOU 2003) a equipamiento Sistema Local, de Enseñanza y Religioso, para destinarlos ahora a la construcción de 525 viviendas incurre en las siguientes infracciones: 16°. a) Infracción del PGOU 2001. 16°.b) Infracción del art. 74.1 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón. 16°.c) Infracción de los retranqueos mínimos y distancias a otras edificaciones que se establecieron en las ordenanzas del Plan Parcial del Polígono Universidad siguiendo lo dispuesto en el PGOU 1968. 16°.d) Alteración de la línea de separación con la parte incluida en la reparcelación insita en la Compensación del Polígono Universidad. 16°.e) Vulnere el principio de equidad urbanística establecido en el art. 5 de la Ley 6/1998. 17°) Porque en definitiva, lo que también subyace en el expediente es propiciar la defraudación fiscal en aquellos impuestos que gravan las permutas y las expropiaciones.

TERCERO.- Las partes demandadas, en su contestación a la demanda, después de relacionar hechos y fundamentos de derecho suplicó se dicte sentencia por la que se acuerde según solicita el Ayuntamiento de Zaragoza inadmisión o en su caso la desestimación del anterior recurso y según solicita E.,S.A. la desestimación del anterior recurso con imposición de costas a la parte actora.

CUARTO.- Recibido el proceso a prueba, se propuso la propuesta por las partes con el resultado que consta en autos.

QUINTO.- Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 21 de mayo de 2009.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del anterior recurso el Acuerdo de 27/5/2005 del Ayuntamiento de Zaragoza en Pleno, aprobando con carácter definitivo el Plan Especial del Área de Intervención AC-28 (Antiguo Seminario).

SEGUNDO.- Rechazando con carácter previo la falta de motivación que la recurrente atribuye a la providencia dictada por esta Sala en fecha 19 de abril, pues, aunque se le ponía de relieve porque se desestimaba la ampliación del expediente que solicitaba ya que no guardaba relación directa con el procedimiento además de que se analizaron los argumentos que expuso frente a la anterior por auto de 12/6/2008 en que se resolvía desestimándolo el recurso de suplica frente a la referida providencia, lo expuesto no viene sino a corroborar, la motivación de la resolución recurrida, pues, en caso contrario la actora no hubiera podido motivar su oposición frente a la anterior resolución en la que expresamente se le ponía de relieve que no se le había acarreado indefensión alguna en orden al ejercicio del derecho de defensa por lo que no existió vulneración alguna del artículo 24 de la Constitución Española. Tampoco existió indefensión en la denegación de pruebas solicitada por la actora al no cumplir los trámites requeridos para que le fuera admitida.

Expuesto lo anterior y rechazada la excepción de cosa juzgada o litispendencia que opone la parte demandada al no acreditar que concurra entre este procedimiento y otros a los que alude la triple identidad precisa de sujeto, objeto y causa para su estimación, la recurrente estima que las normas aplicables al anterior recurso están constituidas fundamentalmente por la legislación urbanística y sus concreciones del Plan General de ordenación Urbana de 1968, en el Plan que lo desarrolló, en el Plan General de 1986, además del PGOU de 2001 y TRPGOU de 2003 al respecto, en cuanto a los instrumentos de planeamiento vigentes con carácter previo al PGOU de 2001 hay que manifestar que sentencia de esta Sala y Sección tiene declarado en el recurso Contencioso Administrativo nº 839/2003 en sentencia de 6/11/2007: “Frente a la pretendida impugnación indirecta del Plan de Ordenación del Territorio de 1986 y su Planeamiento 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 fundamento desde el momento en que nos encontramos ante un planeamiento nuevo, que sustituye el anterior, no constituyendo en modo alguno un mero desarrollo o aplicación de este no dándose, por tanto, los presupuestos para que pueda 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 carácter superior”.

En razón a los vicios que el recurrente atribuye al PGOU de 2001 por considerar que adolece de una serie de defectos formales, debe ponerse de relieve que es reiterada la jurisprudencia que excluye la impugnación indirecta de disposiciones generales respecto a los supuestos vicios formales que afecten a su elaboración y así sentencia del Tribunal Supremo de 25/10/2001 tiene declarado: “La impugnación de los vicios del procedimiento tiene su sede natural en los recursos directos y en los plazos para ellos establecidos, quedando el recurso indirecto tan sólo para depurar con ocasión de su aplicación, los vicios de ilegalidad material en que puedan incurrir las disposiciones reglamentarias y que afecten a actos de aplicación directamente impugnados”.

A lo expuesto hay que añadir, en relación a una serie de criterios, objetivos y soluciones generales aprobados el 30/09/1998 pero no sometidos a información pública conjuntamente con los trabajos del PGOU de 2001, que como antecedente al Plan al someter éste a información pública, quedó subsanado cualquier tipo de defecto procedimental que pudiera existir respecto a los antecedentes previos referidos.

También debe rechazarse las causas de oposición planteadas por el recurrente frente a la vigencia y eficacia del PGOUZ y el TRPGOUZ de 2003 puesto que el primero de ellos fue publicado en el B.O.E. de 16 de junio de 2001 por esta

circunstancia y por la publicación en el BOA del TRPGOUZ de 2003 no sólo es válido, sino también eficaz, pues, tal y como se pronuncia la sentencia de esta Sala anteriormente referida: “La falta de 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 su 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 tres, relativo al planeamiento recogido, por lo que es indudable la entrada en vigor de dicho Texto Refundido” lo que viene a determinar, además de lo expuesto, también la eficacia de la normativa objeto de refundición y contenido del mismo”.

TERCERO.- En razón a supuestas ilegalidades que la recurrente achaca al PGOUZ de 2001 hace valer que el Ayuntamiento de Zaragoza ha pretendido ignorar que las superficies de suelos para equipamientos, sistemas locales, es decir, dotaciones del polígono que le fueron cedidos obligatoria y gratuitamente por la Junta de Compensación del Polígono Universidad no han sido destinadas a los fines establecidos, es decir, que en la fecha de tramitación y aprobación del PGOU de 2001 y TRPGOU 2003 y en la actualidad existe un desfase de equipamientos de jardines y áreas de juego en un 55% en equipamientos deportivos en un 79% y en equipamientos docentes del 82%. De lo expuesto infiere que el Ayuntamiento está llevando a cabo a través de los instrumentos de planeamiento referidos el “Plan Especial del Seminario” y con el "G-28-1" un incremento en la densidad de la edificabilidad real del Área de Referencia 28, en beneficio exclusivo del A. de Zaragoza, del Ayuntamiento y en caso del Seminario de Z.,S.A. sin haber cumplido las prescripciones normativas. Así mismo también considera el TRPGOU de 2003, incumple el convenio de adquisición del “Seminario metropolitano y el Palacio de F. por parte del Ayuntamiento de Zaragoza”.

Sentado lo anterior en primer término manifestar que en el presente procedimiento no puede pretenderse que prospere una petición fundada en la invalidez del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el A., puesto que no es una disposición de carácter general y por tanto no puede ser impugnado con carácter indirecto.

Así las cosas y partiendo de la base de que la recurrente no ha acreditado mediante prueba concluyente que no se haya respetado por el Planeamiento el módulo de reserva aplicable, hay que manifestar que el PGOU de 2001 no establece limitaciones a construir en suelo urbano o urbanizable y así sentencia de esta Sala de 24/10/2007 en el recurso 655/03 declara: “En la Ley Urbanística de Aragón no existe el concepto de densidad en la determinación de los planes que pueden llevar a limitaciones respecto al número máximo de viviendas o edificaciones residencias a construir en suelo urbano o urbanizable”. Además de que por el PERI no se ha alterado la superficie ni la edificabilidad de las parcelas, sin que puedan ser atendidas, por su falta de concreción, que el PGOU de 2001 no contuviera regulaciones gráficas y escritas de los trazados, características de emplazamientos de los centros de distribución y conexiones entre los Sistemas Generales, así como careciera de alineaciones, rasantes, previsión de aparcamientos, como tampoco el incumplimiento de plazos para edificar, del que manifiesta adolece el PGOU de 2001, pueda tener incidencia como impugnación indirecta, respecto al PERI cuestionado, además de no haberse acreditado. Tampoco se determinan qué obligaciones están pendientes o fueron incumplidas en razón a la adquisición de suelos por el procedimiento de expropiación o permuta, sin que pueda sostenerse la invalidez que atribuye a la ejecución del planeamiento, o las defraudaciones que considera se llevaron a efecto, algunas de tipo fiscal, por no determinar a qué defraudaciones se refiere, así como en qué consiste el fraude pretendido. En méritos de lo anterior procede la desestimación del anterior recurso.

CUARTO.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional no procede efectuar especial pronunciamiento en relación a las costas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal ha resuelto pronunciar el siguiente

FALLO

PRIMERO.- Desestimar el recurso Contencioso Administrativo número 455/05 interpuesto por D^a M. frente a la resolución obrante en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- No procede efectuar especial mención en relación a las costas.

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