

---

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE ZARAGOZA**  
**Procedimiento ordinario nº 432/2006-BA. Sentencia nº 60 (7-02-2008)**

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

**PROYECTO DE ESTATUTOS Y BASES DE ACTUACIÓN PARA JUNTA DE COMPENSACIÓN**

**Área de intervención G-44-1.**

---

**Ilma. Sra.**

**MAGISTRADA JUEZ**

D<sup>a</sup>. Concepción Gimeno Gracia

En Zaragoza a 7 de febrero de 2008, vistas las presentes actuaciones por Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-juez de este Juzgado; y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrente: A.,S.A., representada por el Procurador Sr. D. I.G.N, y defendido por el Letrado Sr. D. P.L.R.P.

Recurrido: Ayuntamiento de Zaragoza, representado por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> N.C.A. y defendido por el Letrado Sr. D. F.R.T.

Codemandado: R.N.S.A., representada por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup> B.M.A.A. y defendido por el Letrado Sr. D. P.P.B.

**SEGUNDO. - Actuación recurrida:**

Resolución de 18 de marzo de 2005, por la que se aprueba con carácter definitivo los proyectos de estatutos y bases de actuación del Área de Intervención G-44-1, a instancia de D. J.L.M.R., en representación de la entidad mercantil “R.N., S.A.” y se desestiman las alegaciones formuladas por D. A. y D. J.L.C., en su calidad de apoderados de la mercantil A., con base en los argumentos contenidos en el informe emitido por Sección Técnica de Planeamiento y Rehabilitación y por la Sección Jurídica del Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística de 3 de marzo de 2005, respectivamente.

**TERCERO.- Pretensiones de la parte recurrente:**

Se dicte Sentencia estimatoria del presente recurso, bien anulando totalmente el acuerdo de aprobación con carácter definitivo del Proyecto de Bases y Estatutos por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zaragoza por ella adoptado en sesión celebrada el 18 de marzo de 2005, o bien, y de forma subsidiaria, anular parcialmente el Proyecto de Bases, el apartado 3 de la Base Cuarta, el apartado 2 “in fine” de la Base Cuarta y la Base Decimoctava, por no estar plenamente ajustados al Ordenamiento Jurídico.

Todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada.

**CUARTO.- Pretensiones de la Administración demandada:**

Por el Ayuntamiento de Zaragoza, se solicita el dictado de una Sentencia por la cual se desestime íntegramente el recurso interpuesto y se impongan las costas causadas a la recurrente por su temeridad.

Por la codemandada R.N.S.A., se solicita el dictado de una Sentencia por la que se desestime íntegramente el presente recurso y se declare la plena adecuación a la legalidad de las Bases de Actuación del Área G-44-1 del PGOU, de Zaragoza, cuyo acuerdo de aprobación definitiva es objeto de este procedimiento y en consecuencia, la improcedencia legal de la pretensión de la parte actora, con imposición de costas a la entidad demandante.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Mantiene la recurrente que en fecha 1 de julio de 2004, R.N.S.A., presenta ante el Ayuntamiento de Zaragoza, Proyecto de Estatutos y Bases

de Actuación para la constitución de la futura Junta de Compensación del Área de Intervención G-44-I, de las del PGOU de Zaragoza. Resalta la recurrente, que en fecha 14 de octubre de 2004, el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación de la Gerencia de Urbanismo, emitió informe (folios 149 a 152) en el que se hace constar que el apartado 2 de la Base Cuarta, debería expresarse de manera que no induzca a error o confusión, así como que faltarían los criterios para valorar los terrenos aportados, siendo procedente aplicar los establecidos en la Ley 6/98, manteniendo por último en relación a la Base Decimoctava, que se debería completar indicando el procedimiento para determinar el valor de las parcelas resultantes. Continúa manifestando que en fecha 3 de noviembre de 2004, el Servicio Jurídico emitió también informe/propuesta, en el que se asumían las deficiencias de las Bases detectadas por la Sección Técnica y se mantenía que en la propuesta previa al acuerdo definitivo, se incluirían como prescripción las rectificaciones a efectuar en tal sentido. El 19 de noviembre de 2004, sigue, la Junta de Gobierno Local, aprueba con carácter inicial los Proyectos de Estatutos y Bases, integrándose en relación a las Bases de Actuación (apartado 2º a) y c) ), las prescripciones referentes en relación a las Bases Cuarta y Decimoctava. El acuerdo se sometió a información pública, presentando la recurrente escrito de alegaciones, aludiendo a diversas cuestiones -algunas atendidas ya que se refieren a la Base cuarta- y concretamente, solicita la siguiente rectificación:

CUARTA 2 y 3 b). Añadir “En relación con la parcela sita en la Avenida Navarra (es la propiedad de la recurrente A.S.A.) su aprovechamiento total será igual a la edificabilidad que tenía reconocida en el Plan anterior, es decir, 2.395,17 m<sup>2</sup> residencial y 1.935,26 en locales comerciales”.

Añade que la presentadora de los Proyectos, presenta al Ayuntamiento lo que debería ser la Base Cuarta (folios 233 y 234) y la Base Decimoctava (folio 242), informando nuevamente el Servicio Técnico de Planeamiento, que señala en relación a las peticiones de la recurrente sobre la Base Cuarta, “...que asume como propias las argumentaciones esgrimidas en el escrito de contraalegaciones (R.N., S.A.)”. Por último, la Junta de Gobierno Local en fecha 18 de marzo de 2005, acuerda aprobar con carácter definitivo los Proyectos de Estatutos y Bases de Actuación, desestimando las alegaciones de la recurrente.

En resumen y como motivos de impugnación frente a la actuación administrativa recurrida, mantiene la recurrente:

1- Que existe una redacción equívoca e inexacta del apartado 3 de la Base Cuarta, en relación al aprovechamiento edificatorio y a la valoración de las fincas aportadas.

2- Que la redacción del apartado 2 in fine de la Base Cuarta, es contraria a Derecho.

3- Que igualmente la Base Decimoctava, en relación a la valoración de las fincas resultantes, es disconforme a Derecho.

4- Que se ha seguido un procedimiento que vulnera la normativa de aplicación y la Jurisprudencia al respecto del Tribunal Supremo.

**SEGUNDO.-** Por cuestiones exclusivamente procedimentales -ya que de prosperar, podría resultar innecesario el estudio o análisis del resto de los motivos de impugnación esgrimidos- comenzaremos el análisis de la presente resolución, por el motivo de impugnación cuarto, de los antes expresados.

Como decíamos, la recurrente mantiene que en el supuesto que nos ocupa, se ha seguido un procedimiento que conlleva una ilegalidad global de la actuación administrativa.

Concretamente dice que en fecha 27 de enero de 2006, se aprobó por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zaragoza con carácter inicial, el Estudio de Detalle relativo a la parcela lucrativa del Área de Intervención G-44-I, sita en la Avenida de Navarra junto al Complejo Augusta, aprobándose el Proyecto de Bases y Estatutos del Área de Intervención mencionada, el 18 de marzo de 2005. Según la misma, este procedimiento es absolutamente ilegal y así lo ha señalado, sigue, el Tribunal Supremo en diversas Sentencias, conforme a las que viene a establecer que en el sistema de Compensación, no puede ser objeto de aprobación un Proyecto de Bases y Estatutos que han de basarse en normas y criterios que se fijan en el

planeamiento del mismo ámbito que desarrollan. Así, la actora mantiene que si bien es cierto que las zonas G, en el PGOU de Zaragoza no precisan, en principio, de planeamiento de desarrollo, también es cierto que de optar a desarrollarlo, en dicho caso lo que ocurre es que dicho Planeamiento en realidad se necesita y que lo que debe de formularse es un Plan Especial y no un Estudio de Detalle, debiendo en su caso realizarse dicho Plan y luego formular las Bases y Estatutos, o en su defecto, cambiar el Sistema de Ejecución.

El PGOU de Zaragoza, establece en su Capítulo 5.3 (Áreas Residenciales de Nueva Ordenación en ámbitos vacantes u obsoletos, pendientes de Gestión Zona G):

Artículo 5.3.1 Definición: 1. Corresponden a sectores del Suelo Urbano No Consolidado de Uso dominante Residencial, cuya ordenación detallada está contenida en el Plan General con nivel de determinación análogo al del Suelo Urbano Consolidado, pero que están pendientes de ejecución sistemática, mediante el Sistema de Actuación que en cada caso se indica.

2. En la ficha correspondiente a cada ámbito calificado como G, se indican los parámetros de aprovechamiento correspondientes a las distintas zonas pormenorizadas que la integran, por remisión a una zona concreta del suelo urbano consolidado y con referencia, en su caso, a la superficie neta; complementariamente, se expresan índices pormenorizados de densidad, que completan las previsiones genéricas de esta categoría de suelo. Cuando así se indica expresamente, se varían algunos de los parámetros propios de la ordenación de la zona de suelo urbano consolidado tomada como referencia, manteniéndose en todo lo no expresamente sustituido, la ordenación establecida por el Plan General para ella.

Artículo 5.3.2. Aprovechamiento.

...3. Cuando, por razón del tipo de parámetros empleados para la asignación de aprovechamientos en las zonas G, el Plan General no contenga las normas precisas para la ubicación de la edificación en las parcelas resultantes de la gestión, se tramitará y aprobará conjuntamente con el Instrumento de Gestión un Estudio de Detalle en el que se determine la ubicación de volúmenes en concordancia con los criterios de adjudicación.

Por su parte, el artículo 93.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, establece:

“Artículo 93.4. Cuando, tratándose de edificación abierta, el plan no contenga reglas de ubicación de los volúmenes, se tramitará y aprobará conjuntamente con el Proyecto de Reparcelación un Estudio de Detalle en el que se determine la ubicación de los volúmenes en concordancia con los criterios de adjudicación.”

Ya hemos visto al formular el motivo de impugnación aquí analizado, que la propia recurrente no discute -dada la zona del Planeamiento de que se trata- de que en principio la misma no necesita un planeamiento de desarrollo; ahora bien, entiende, que de haberse procedido al mismo, no cabe anticipar a tal planeamiento de desarrollo los estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación. Por su parte, el documento número 10 de los aportados con el Ayuntamiento, junto con su contestación a la demanda y en relación al “Estudio de Detalle en parcela lucrativa Área G-44-I, Avenida Navarra junto Complejo Augusta” emitido por la Jefe del Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística, y en el que en definitiva se propone la aprobación definitiva del Estudio de Detalle de que se trata, se mantiene que se trata de un Estudio de Detalle de los previstos en el artículo 93.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, cuyo objeto es “ubicar los volúmenes” en concordancia con los criterios de adjudicación de la reparcelación. Este Estudio de Detalle, ya hemos visto el precepto regulador más arriba, resulta necesario en supuestos de edificación abierta y cuando el Plan no contenga reglas de ubicación de los volúmenes, y lo que en orden al momento de su elaboración se prevé, es que se apruebe conjuntamente con el Proyecto de Reparcelación, no con los Estatutos o Bases de Actuación de la Junta de Compensación. En su consecuencia, tratándose nuestro Estudio de Detalle, de uno de los previstos e incluibles en el ámbito del artículo 93.4, del Reglamento de Gestión Urbanística -aspecto éste, en modo alguno desvirtuado por la recurrente- parece evidente que no cabe estimar el motivo de impugnación esgrimido por la actora en este sentido, ya que el precepto lo que exige, repetimos, es la tramitación conjunta del mismo con el proyecto de reparcelación -no objeto de esta litis- pero no, la previa o conjunta a los proyectos de Estatutos o de

Bases de Actuación, de la Junta de Compensación de que se trate.

**TERCERO.-** Se queja seguidamente la recurrente sobre la redacción del apartado 3 de la Base Cuarta y en relación al “aprovechamiento edificatorio” y “valoración de las fincas aportadas”.

Concretamente entiende que no cabe otro léxico que la aplicación al aprovechamiento de la calificación de “edificatorio” en esta base, dado que lo que se está repartiendo es la edificabilidad del ámbito, es decir, el aprovechamiento edificatorio. No hay aprovechamiento urbanístico strictus sensu, ya que sigue, se adjudica a los propietarios la totalidad de la edificabilidad que otorga el Plan General, sin que el Ayuntamiento de Zaragoza, reciba nada. Entiende por ello que los datos sobre aprovechamiento medio del sector que recoge la primera ficha y el que recoge la ficha modificada, son datos de lujo “inaplicables”.

Entiende por todo ello que el derecho de los propietarios al aprovechamiento que debe expresarse en el apartado 2 entendemos 3- de la Base Cuarta, de forma que no induzca a error o confusión, debe ser el siguiente:

a).- 4.330,43 metros cuadrados edificables (2.395+1.935,26) para el ámbito existente en la Avenida de Navarra, según se reconoce en el Plan General anterior, propiedad de A., S.A., y que da un índice de aprovechamiento de 1,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

b).- 27.344,57 metros cuadrados edificables (31.675-4.330,43) para los ámbitos existentes en la Avda. de Navarra, entre el Centro Comercial Augusta y la C/ Ramiro I, y el ámbito existente en el angular entre las calles Delicias y Tauste, según el mismo reconocimiento del Plan General de 1.986, y que ofrece un aprovechamiento aproximado de 2,90 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

Concluye manifestando que lo que el apartado 3, de la Base Cuarta hace, es dividir el Área en ámbitos constituidos por las fincas aportadas y darle a cada una su aprovechamiento, el que se le ocurre, no el que el planeamiento otorga (ficha técnica), y esa, es labor del Proyector de Reparcelación, procediendo aquí el desarrollo de los criterios de valoración, no la valoración, siendo estos, la clasificación y calificación del suelo, según esta última, los usos permitidos, edificabilidad y otros.

Solicita por todo ello la anulación del apartado 3, de la Base Cuarta.

Por su parte, la Base Cuarta, establece en su apartado 3: “...de conformidad con las condiciones urbanísticas establecidas para el Área de Intervención G-44-1 por el PGOU, la superficie total edificable total de la Unidad de Ejecución (que se corresponde con el Área) es de 31.675 m<sup>2</sup>, que se generan por los suelos de los tres ámbitos, del siguiente modo:

a) Ámbito existente al norte de la Avda. Navarra entre el Centro Comercial y prolongación de C/ Ramiro I: 28.130 m<sup>2</sup> de superficie edificable.

b) Ámbito existente al sur de la Avda. Navarra conlindante con Parque Palomar: 2.395 m<sup>2</sup>, de uso residencial, según se reconoce por el PGOU anterior.

c) Ámbito existente en esquina de C/Delicias y C/ Caspe: 1.150 m<sup>2</sup> de uso residencial, según se reconoce por el PGOU anterior.

La comparación de lo hasta aquí expuesto con la documentación obrante en autos y la prueba practicada, ha de llevarnos a la desestimación del motivo de impugnación de que se trata. La base es una asunción directa de las condiciones urbanísticas establecidas en el PGOU, no discutibles por tanto ante esta sede y en esta litis (folio 50 del expediente administrativo). La propia recurrente reconoce que la ficha no recoge en cuanto al ámbito existente al sur de la Avda Navarra, conlindante con Parque Palomar, 1.935,26 metros cuadrados de locales en planta baja que no se computan, ahora bien, olvida que lo que aquí impugna son las “Bases de Actuación” de la Junta de Compensación, y no, las condiciones urbanísticas que el Plan puede establecer. En cualquier caso y por otro lado, el aspecto que aquí pretende debatir la actora, ha sido ya objeto de pronunciamientos judiciales desestimatorios (obra en autos, incluso Sentencia del TS, al respecto) y podrá ser objeto, en su caso de discusión en lo que proceda, en el momento de elaboración del Proyecto de Reparcelación, momento éste en que como mantiene el Ayuntamiento de Zaragoza -folio 150 expediente administrativo, informe de 14 de octubre de 2004, sobre el Proyecto de Bases y Estatutos- se exija el levantamiento del plano topográfico, que determina la superficie real de cada una de las parcelas aportadas. Por otro lado,

debemos también desestimar las discrepancias de la recurrente en cuanto a la elección por el texto de las Bases de la palabra “aprovechamiento urbanístico” que no “edificatorio”, ya que, concretamente la Base impugnada y dedicada a la valoración de las fincas aportadas, mantiene que (punto 1), en la ficha del Área de Intervención G-44-I, del PGOU, conforme a su Modificación Aislada nº 2, aprobada el 30 de abril de 2004, se establecen la ordenación y condiciones urbanísticas de desarrollo y se determinan tres ámbitos de suelo diferenciados a los efectos de la asignación de aprovechamiento urbanístico en la única unidad de ejecución existente en dicha Área. La Base sigue manifestando que el derecho de los propietarios al “aprovechamiento urbanístico” se corresponde con el que se asigna en el PGOU, a cada uno de los ámbitos, y en cada uno, sigue, será proporcional a superficie de las parcelas aportadas incluidas en la Unidad de Ejecución, lo que implica que efectivamente el aprovechamiento se define en cuanto a la superficie íntegra aportada, y convierte a la discusión planteada en innecesaria por coincidir las posturas en esencia pese a la diferencia terminológica, dado que, tanto la ficha urbanística correspondiente al terreno afectado, como el propio TS, (Sentencia de 29 de octubre de 1991), son coincidentes cuando otorgan al mismo una superficie y edificabilidad de 2.395 m<sup>2</sup>, lo cual en principio, excluye la existencia de cualquier tipo de error o confusión perjudicial para la actora.

**CUARTO.-** Seguidamente la recurrente critica el apartado 2 in fine de la Base Cuarta, la falta de criterios de valoración de terrenos aportados y el traslado de cargas a fincas de reemplazo. Concretamente mantiene que la expresión “la existencia de derechos reales y cargas sobre las fincas aportadas, no alterará la valoración de éstas, ni la cuantía de la adjudicación que corresponda en función de las fincas aportadas” es una aberración jurídica y entiende que lo que se pretende es que las cargas correspondientes a las fincas aportadas por R.N., se traspasen a A., a través de la adjudicación de la finca de reemplazo que le corresponda, cuestión ésta, sigue, que entiende constituye una ilegalidad palmaria, máxime, cuando no existe valoración alguna.

Una cosa es que la recurrente critique el criterio elegido por la Base, y otra es que el criterio de valoración del terreno aportado, si se recoge en la misma. Concretamente la Base discutida mantiene que el derecho de los afectados, derecho a valorar, es el derecho al aprovechamiento urbanístico, que se corresponde con el que se asigna en el PGOU, y que será proporcional a la superficie de las parcelas aportadas incluidas en la Unidad de Ejecución. La fórmula específica para materializar dicho criterio se encuentra en la propia LUA, concretamente en su artículo 125, como manifiesta la representación y defensa del Ayuntamiento, y es más, tampoco resultan asumibles las quejas en relación a la inclusión en la Base discutida de la frase “la existencia de derechos reales y cargas sobre las fincas no alterará la valoración de éstas, ni la cuantía de la adjudicación que corresponda en función de las fincas aportadas”, ya que, tal determinación no significa que en el conjunto e interpretación integradora de las Bases, no exista previsión alguna a estos efectos. Basta observar el contenido de la Base Novena, referente a “Otros derechos que se extinguen y su indemnización” para concluir que en unos casos, la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación supondrá la extinción “ope legis” de cuantos derechos arrendaticios y servidumbres prediales pesen sobre las fincas integradas en el ámbito de la Unidad de Ejecución, en otros, la mencionada Base sigue previendo la valoración derivada de la extinción de dichos derechos y remite a la Ley 6/98, a efectos de su determinación, en otros, se prevé -punto 4º específicamente la valoración de los derechos reales y carga sobre inmuebles en fin, entendemos que la queja de la recurrente no resulta justificada al menos en los términos pretendidos, ya que, hasta este momento -y sin perjuicio de lo que en su caso hubiera de resolverse en el desarrollo de procedimiento- no se aprecia ni se acredita que las Bases recojan -en los aspectos analizados- criterios contrarios a la normativa de aplicación, ni en perjuicio específico de algún de los participantes, razones éstas que deben llevarnos a la desestimación del motivo de impugnación aquí analizado.

**QUINTO.-** Por último, la recurrente crítica la Base Decimoctava,

entendiendo que se pretende introducir a través de las mismas una “ilegalidad” en el Proyecto de Bases.

Concretamente, sigue, pretende valorar las fincas resultantes en función de la superficie edificable que se asigna en la ficha del PGOU, sin aplicar coeficientes de ponderación, estableciendo el apartado 125.b), dice, de la LUA, otro criterio completamente diferente.

Entendemos que el motivo de impugnación que aquí se plantea, tampoco puede prosperar. La representación y defensa del Ayuntamiento, mantiene en su contestación a la demanda, que el Planeamiento no prevé nada en relación a “coeficientes de ponderación” para este ámbito, y por la parte recurrente, se efectúa la queja sin concretar en modo alguno, cuales serían y en base a qué los coeficientes de ponderación a aplicar. Se convierte de este modo la discusión en un debate meramente teórico, ya que, si la recurrente no pone de relieve que “coeficientes de ponderación” a su entender, deberían tenerse en cuenta, el Ayuntamiento niega que estos existan, y por otra lado, la propia LUA, prevé en algunos supuestos la posibilidad de adopción de criterios de valoración distintos a los previstos en la misma...entendemos, repetimos, que el motivo de impugnación aquí planteado no puede prosperar y que procede la íntegra desestimación de la demanda interpuesta y la confirmación de la actuación administrativa recurrida.

**SEXTO.-** No se aprecian méritos para efectuar una especial imposición de las costas causadas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 LJCA.

### **FALLO**

Desestimar el recurso P. Ordinario nº 432/2006-BA, interpuesto por A. S.A. con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho de la presente, y en consecuencia:

**PRIMERO.-** Declarar conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida.

**SEGUNDO.-** No efectuar una especial imposición de las costas causadas.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación, dentro de los 15 días siguientes a su notificación.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-Juez, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 4 de Zaragoza.