

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso nº 67/2014. Sentencia nº 1 (11-01-2017)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN PARCIAL. APROBACION DEFINITIVA.

Se impugna el acuerdo de aprobación definitivo del Plan Parcial del Sector MN/1 y MN/2, la ejecución del Convenio urbanístico aprobado en 2009, con el que se da por cumplida la consulta previa exigida por la Ley 3/2009, que ha entrado en vigor, por acuerdo plenario de marzo de 2010.

Se invoca un cambio en el desarrollo planificador a través del Plan Parcial, sin justificación en el Plan General, no existe causa de interés público para justificar el desarrollo de ese suelo antes que los urbanizables delimitados y que el Convenio que no se sometió a información pública, no puede fijar los motivos de la modificación del Plan General.

El Ayuntamiento alega desviación procesal que no se admite pues no se pide la nulidad ni del Convenio, ni de la consulta, actuaciones no recurridas válidas y eficaces en base al fin público de conservación de actos y trámites.

La Sala encuentra justificado el interés público de la actuación en las cesiones de sistemas generales, equipamientos e infraestructuras del 14 % del aprovechamiento y reserva del 40 % a vivienda protegida.

**Fallo:** Desestimación. Favorable al Ayuntamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan-Carlos Zapata Hajar (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana

D<sup>a</sup> Isabel Zarzuela Ballester

D. Juan-José Carbonero Redondo

---

En Zaragoza a 11 de enero de 2017, habiendo visto los presentes autos la Sección Primera 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 Sociedad Cooperativa A. de Zaragoza representada por el Procurador D. F. y defendida por el Letrado D. L.

Demandados el Ayuntamiento de Zaragoza representado por la Procuradora D<sup>a</sup>. S. y defendido por la Letrado de sus servicios jurídicos D<sup>a</sup>. R. y E.S.L. representada por la Procuradora D<sup>a</sup>. B. y representada por el Letrado D. P y D<sup>a</sup>. R, D<sup>a</sup>. MJ. y D<sup>a</sup>. MC. representadas por el Procurador D. J. y defendidas por el Letrado D. J.

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de 31 de enero de 2014 que aprueba con carácter definitivo el Plan Parcial del área de suelo no urbanizable no delimitado de uso residencial SUZ MN/1 y SUZ MN/2 del Barrio de Montañana a instancia de la codemandada E. y según proyecto de noviembre de 2013 (exp. 5552516/2010).

**TERCERO.- Procedimiento:**

Interposición del recurso el 3 de abril de 2014.

Demanda el 4 de septiembre de 2014.

Contestación a la demanda el 30 de octubre, 2 y 3 de diciembre de 2014.

Apertura del proceso a prueba el 8 de enero de 2015, en la que se inadmitió la prueba pericial solicitada.

Conclusiones de la parte actora el 17 de febrero de 2015.  
Conclusiones de las demandadas el 4, 9 y 12 de marzo de 2015.  
Se señaló para votación y fallo el día 16 de noviembre de 2016 tras el cual quedaron los autos conclusos y vistos para Sentencia.

**CUARTO.- Cuantía:** Indeterminada.

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

1. Estimación de la demanda y Nulidad de la disposición recurrida.
2. Imposición de las costas del proceso.

**Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.**

1) El 23 de mayo de 2008 se presentó ante el Ayuntamiento de Zaragoza solicitud de ejercicio del derecho de consulta e inicio de trámite de convenio urbanístico para impulsar el desarrollo del ámbito de suelo urbanizable no delimitado residencial denominado Área de Montañana SUZ MN/1 Y MN/2. Tras los informes que constan en el expediente se aprobó inicialmente abriéndose procedimiento de información pública y tras contestar a las alegaciones efectuadas en ese trámite, se aprobó definitivamente por Acuerdo de 29 de junio de 2009 la propuesta de convenio urbanístico de planeamiento, donde se justifica el interés público del convenio y adelantamiento de la puesta en marcha del suelo urbanizable no delimitado, en *“la ubicación de los terrenos que permite completar el crecimiento de la ciudad de una forma ordenada y coherente al mismo tiempo que posibilita la recuperación del entorno del núcleo de Montañana mejorando los servicios urbanísticos de esta zona y dotando a la misma de nuevos equipamientos y dotaciones, lo que inevitablemente redundará en una mejora de la calidad de vida de la población. Este interés público se manifiesta asimismo a través de la observancia del principio de equidistribución de beneficios y cargas puesto que el desarrollo del ámbito, de una parte facilitará al Ayuntamiento la obtención de forma gratuita de una importante superficie de terrenos con destino a Sistemas Generales, mediante la adscripción de los mismos al Sector Propuesto, a fin de mejora la infraestructura y equipamientos de toda o gran parte de la población del municipio. Y de otra parte, generará un compromiso de cesión al Ayuntamiento del 14 por ciento del aprovechamiento medio que se fije en el Plan Parcial que se tramite, porcentaje que supera la obligación de cesión del suelo con destino al Patrimonio Público del Suelo exigida por la legislación urbanística autonómica y que prácticamente alcanza el límite máximo que establece la nueva Ley estatal del suelo”*.

2) Una vez aprobado el Convenio, en el expediente 305334/2010 se resolvió la cuestión atinente a la forma de adaptar el Convenio aprobado bajo la vigencia de la anterior Ley 5/1999 de 25 de marzo Urbanística de Aragón, a la Disposición Transitoria Décimo cuarta de la nueva Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón, expediente que finalizó con acuerdo plenario de 26 de marzo de 2010 en el que se indica que con el Convenio urbanístico se da por cumplido el trámite de consulta previa ahora exigido por la Ley 3/2009.

3) En la demanda por tanto se invocan los siguientes motivos de impugnación. Se produce un cambio en el desarrollo planificador a través del Plan Parcial que no estaba justificado en el Plan General (Memoria y art. 7.3.2 de las NNUU del PGOU de Zaragoza).

4) No hay causa de interés público indicada por el Ayuntamiento para justificar del desarrollo con carácter preferente del suelo no urbanizable no delimitado.

5) Las causas de interés público están fijadas en el Convenio y un convenio no puede fijar las causas motivadoras de la modificación del PGOU.

6) El convenio no se sometió a información pública como exigía la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley 3/2009 y por tanto carece de fuerza vinculante para las partes.

**SEXTO.- Pretensiones de las demandadas en el proceso:**

1. Desviación procesal pues se ha recurrido el Plan Parcial y lo que pretende la parte es la ineficacia del Convenio Urbanístico y de la consulta previa.
2. Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido.

3. Imposición de costas al recurrente.

**Resumen de los motivos de oposición al recurso.**

1) En relación a la cuestión relativa al cumplimiento de la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley 3/2009 indican las demandadas que ya fue objeto de cumplimiento por el Acuerdo plenario de 26 de marzo de 2010. En cualquier caso sostienen que con la aprobación del convenio que ya había sido objeto de información pública se daba por cumplido el trámite de consulta previa previsto en los arts. 25 y 58.2 de la Ley 3/2009.

2) Consta en el Convenio y en la Memoria del Plan Parcial la justificación del interés público por el que se justifica el desarrollo preferente de este suelo urbanizable no delimitado.

3) Todos los informes que constan en el expediente son favorables a la aprobación de Plan Parcial.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO.- La desviación procesal.**

Las partes demandadas suscitan como causa de inadmisión parcial la de desviación procesal, pues la pretensión que dicen suscitada en el presente recurso de anulación de la consulta y convenio urbanístico, debería haberse suscitado contra el propio convenio y contra el Acuerdo plenario de 26 de marzo de 2010, en el que la Administración en expediente aparte considera que con el convenio urbanístico aprobado por Acuerdo de 29 de marzo de 2009 se da por cumplido el trámite de consulta previa para la promoción de suelo urbanizable no delimitado previsto en los arts. 25 y 58.2 de la Ley 3/2009 y en el art. 7.3.2 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

Como quiera, que no se ha interpuesto el recurso contra estas actuaciones, sino contra la aprobación del Plan Parcial, procede declarar la acción interpuesta en desviación procesal. Pues bien ha de indicarse que no existe la pretensión de anulación de la consulta y del convenio urbanístico. Contra ellos no se ha interpuesto recurso alguno, se ha interpuesto contra la aprobación del Plan Parcial, siendo uno de los motivos de impugnación que el Convenio es ineficaz por no haberse dado cumplimiento -con corrección jurídica según la parte actora- a la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley 3/2009.

La pretensión de la actora es que si no se ha procedido a la oportuna consulta prevista en el art. 25.5 de la Ley 3/2009, el convenio según la D.T. 14 no puede tenerse por eficaz y no siéndolo, no cabe aprobar un Plan Parcial, pues es sabido que de conformidad a lo dispuesto en los arts. 25 y 58.2 de la Ley 3/2009 y el art. 7.3.2 de las NNUU del PGOU, es preciso para desarrollar con carácter preferente suelo urbanizable no delimitado la aprobación de esa consulta.

Quiere decirse que no puede admitirse la causa de inadmisión suscitada pues en ningún momento se pide la nulidad, ni de la consulta, ni del Convenio.

Cuestión distinta es la viabilidad de la impugnación del Plan Parcial partiendo de la firmeza del Convenio y partiendo de la firmeza del Acuerdo de 26 de marzo de 2010, en el que el Ayuntamiento da por válida la adaptación del Convenio al nuevo régimen urbanístico.

Y decimos esto porque efectivamente no haber recurrido ni el Convenio, ni el aludido Acuerdo perjudica seriamente la pretensión de nulidad que aquí se actúa, pues no suscitando, ni observando este Tribunal defectuosa notificación de ambos, son dos actuaciones -no disposiciones generales- que no siendo posible ser impugnadas de forma indirecta, impiden restar validez jurídica aunque solo sea a los efectos de pretender la nulidad del Plan Parcial aquí impugnado.

Dicho de otra forma, hemos de partir de la validez y eficacia de ambas actuaciones no recurridas y partiendo de esa validez, no es posible estimar los motivos de impugnación suscitados.

### **SEGUNDO.- La adecuación de la consulta y el convenio a la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley 3/2009 urbanística de Aragón.**

En cualquier caso este Tribunal considera que el Acuerdo de 26 de marzo de

2010, es conforme a derecho. Y por tanto no puede admitirse como se suscita en demanda que el convenio es ineficaz y que no es posible desarrollar con carácter preferente suelo urbanizable no delimitado, en ese sector.

Téngase en cuenta que según establecía el art. 51.2 de la anterior Ley 5/1999, la iniciativa para desarrollar suelo urbanizable no delimitado tenía que estar precedida de una consulta al Ayuntamiento y a la Comisión Provincial de Ordenación del territorio que debían contestar en término de tres meses, expresando los criterios sobre viabilidad o características de la actuación o en su caso del sistema o sistemas de actuación propuestos y que los criterios sólo vincularían al Ayuntamiento y a la Administración de la Comunidad Autónoma si se incluyen en un convenio urbanístico, en los términos establecidos en el art. 82 de la citada Ley. Esta regulación cambia con la nueva Ley 3/2009 por la que basta con el acuerdo que declara la viabilidad de la delimitación y transformación de la consulta para que el Ayuntamiento se vincule con la misma, siendo la consulta preceptiva si así lo indica el Plan General (art. 25.5 y 58.2 de la Ley 3/2009). Como quiera que el Plan General de Zaragoza impide que se delimiten nuevos sectores de suelo urbanizable no delimitado antes del desarrollo completo del suelo urbanizable delimitado, salvo que se acredite la concurrencia de un interés público en virtud de condiciones ventajosas que se oferten en relación con los sectores delimitados. Ha de darse la razón al Ayuntamiento cuando resuelve en el Acuerdo de 26 de marzo de 2010, que si ahora no es necesario convenio para el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado, precisamente la firma de un convenio incorpora los documentos previstos en el art. 25 de la Ley 3/2009 y la decisión y valoración positiva de la iniciativa de transformación urbanística de esos suelos y de sometimiento a las condiciones que establezca el Plan Parcial.

Y es que ciertamente con la anterior consulta y convenio que fue sometido ya a información pública se cumple lo dispuesto con carácter mínimo en la Disposición Transitoria Decimocuarta de la Ley 3/2009, que obliga a la información pública del convenio y a su posterior ratificación por el órgano administrativo competente. Es posible por tanto mantener la validez de estas actuaciones en base al principio de conservación de actos y trámites del art. 66 de la Ley 30/1992, entonces vigente.

Tampoco debemos dejar de reseñar en este trámite que no es posible considerar denunciado este convenio en atención a lo dispuesto en el punto 3 de la Disposición Transitoria Decimocuarta, por dos motivos. En primer lugar porque el convenio se tuvo por adaptado a la nueva Ley, por el acuerdo de 26 de marzo de 2010 que es firme por inatacado y que no encuentra motivos esta Sala para su anulación, como queda dicho. Y en segundo lugar porque la sanción que establece este precepto es la carencia de fuerza vinculante entre las partes, algo ajeno al debate presente en el que lo relevante es la realización de una consulta válida y previa para el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado, consulta realizada y válida.

### **TERCERO.- La justificación del interés objetivo para el desarrollo preferente del suelo urbanizable no delimitado.**

El art. 7.3.2.2 del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza establece que: *Como criterio general, no podrán delimitarse nuevos sectores antes del desarrollo completo del suelo urbanizable delimitado, salvo que se acredite la concurrencia de un objetivo interés público, en virtud de las condiciones ventajosas en relación con los sectores delimitados.*

La parte actora discrepa en dos órdenes de motivos. Por un lado indica que la justificación está en el Convenio y no en ninguna decisión municipal y por otro lado discrepa del interés público de esa condición ventajosa.

Pues bien hemos de decir que ninguna de las dos objeciones son bastantes para anular el Plan Parcial objeto del recurso.

En principio hemos de indicar que no es cierto que la justificación del interés público que determina la preferencia del desarrollo de ese suelo, no esté contenida en ninguna decisión municipal. Primero porque el propio Convenio es una decisión municipal. Se trata de una actuación administrativa, sometida a derecho administrativo en el que la Corporación es parte y por lo tanto se compromete a lo allí convenido y por los motivos allí expuestos. Entre otros y no los menos relevantes el interés público que justifica la iniciativa particular. En cualquier caso está en la

decisión sobre la consulta y en la memoria del propio Plan Parcial.

Decisión que ciertamente y como exige las Normas Urbanísticas ya aludidas, es más ventajosa que el desarrollo del suelo urbanizable delimitado y además viene justificada por un mejor desarrollo del ámbito.

No podemos olvidar que la justificación como expresábamos antes es la siguiente: *“la ubicación de los terrenos que permite completar el crecimiento de la ciudad de una forma ordenada y coherente al mismo tiempo que posibilita la recuperación del entorno del núcleo de Montañana mejorando los servicios urbanísticos de esta zona y dotando a la misma de nuevos equipamientos y dotaciones, lo que inevitablemente redundará en una mejora de la calidad de vida de la población. Este interés público se manifiesta asimismo a través de la observancia del principio de equidistribución de beneficios y cargas puesto que el desarrollo del ámbito, de una parte facilitará al Ayuntamiento la obtención de forma gratuita de una importante superficie de terrenos con destino a Sistemas Generales, mediante la adscripción de los mismos al Sector Propuestos, a fin de mejorar la infraestructura y equipamientos de toda o gran parte de la población del municipio. Y de otra parte, generará un compromiso de cesión al Ayuntamiento del 14 por ciento del aprovechamiento medio que se fije en el Plan Parcial que se tramite, porcentaje que supera la obligación de cesión del suelo con destino al Patrimonio Público del Suelo exigida por la legislación urbanística autonómica y que prácticamente alcanza el límite máximo que establece la nueva Ley estatal del suelo”*.

Como dice la codemandada ello se traduce en una superficie de cesión gratuita superior al 70 % del total del ámbito, sí como la cesión gratuita del 14 % del aprovechamiento total, el destinado a Vivienda de protección pública del 40 % de la superficie edificable y el compromiso de construcción de infraestructuras y servicios urbanísticos. Justificación suficiente y que obliga a desestimar el presente recurso en su totalidad.

**CUARTO.-** De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, y al haber sido desestimado el presente recurso en su totalidad, debe hacerse expresa imposición de las costas causadas a la parte recurrente, con el límite por todo concepto y para cada parte demandada de 1.500 euros.

### **FALLO**

Desestimar el presente recurso nº 67/2014, y en consecuencia:

**PRIMERO.-** Declarar ser conforme a derecho la disposición recurrida.

**SEGUNDO.-** Hacer expresa imposición de las costas del presente recurso a la parte actora con el límite aludido.

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<sup>a</sup>. Isabel Zarzuela Ballester y D. Juan José Carbonero Redondo de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.