

**EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA**  
**Recurso n.º 1853/1991. Sentencia n.º 132 (03-04-1993)**

---

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN ESPECIAL. Modificación puntual.

Procedimiento: plazo de interposición de recurso.

Diferencia entre lo impugnado en vía administrativa y en vía judicial.

Publicación ajustada a derecho.

Coherencia entre instrumentos de Planeamiento.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Ricardo Cubero Romeo

**MAGISTRADOS**

D. Jaime Servera Garcías

D. Eugenio A. Esteras Iguacel (Ponente)

En Zaragoza a tres de abril de mil novecientos noventa y tres.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación la resolución de 21 de febrero de 1989 de aprobación definitiva del Plan Especial de área de la ..., del Ayuntamiento de Zaragoza, y la resolución de 4 de octubre de 1990 sobre aprobación definitiva de la Modificación Puntual de dicho plan especial, así como la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto por la demandante.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – Mediante escrito de 16 de diciembre de 1991 la parte actora formuló recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones citadas que dio lugar a los presentes autos n.º 1853/91.

**SEGUNDO.** – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en suplica de que se dictara sentencia «estimatoria del Recurso interpuesto, y, en virtud de las alegaciones formuladas y las consideraciones jurídicas que el Tribunal, con su superior criterio, tenga a bien observar y aplicar; se hagan los siguiente pronunciamientos judiciales: 1. Que la «Modificación Puntual del Plan Especial para la ...» no es ajustada a derecho, debiéndose declarar su aprobación definitiva como anulable e ineficaz. «. 2.-Que similar declaración procede al respecto del Estudio de Detalle obrante al expediente. 3. – Que similar declaración de anulabilidad e ineficacia procede acerca del Plan Especial del Área de la ..., modificado por el instrumento de autos. 4. – Que el Plan General Municipal de Ordenación de Zaragoza (P.G.M.O. 1986) es invigente, y en consecuencia inaplicable e ineficaz, al no haberse publicado íntegramente sus Normas Urbanísticas ni otros documentos integrantes de dicho Plan General. 5. – Que, derivadamente, inaplicables e ineficaces son los instrumentos de segundo grado redactados con el apoyo normativo del Plan General, Plan Especial, Estudio de Detalle y Modificación Puntual del Plan Especial, referidos al Área de la ..., como consecuencia de la invigencia de aquella norma de primer grado».

**TERCERO.** – La Administración demandada, en su contestación a la demanda, suplicó la inadmisibilidad del recurso y subsidiariamente su desestimación.

**CUARTO.** – Recibido el proceso a prueba, se propuso por la parte demandada prueba documental pública que fue practicada con el resultado que consta en autos.

**QUINTO.** – Finado el periodo probatorio, la parte demandada evacuó el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 10 de febrero de 1993.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** – En desarrollo de las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, aprobado definitivamente el 16 de mayo de 1986, el Ayuntamiento de esta ciudad, tras seguir el procedimiento correspondiente, dictó resolución de 21 de febrero de 1989 aprobando con carácter definitivo el denominado Plan Especial del Área de la ..., que fue publicada en el B.O.P. de 29 de marzo de 1989. Asimismo el Pleno municipal acordó por resolución de 29 de junio de 1990, publicada en el B.O.P. de 13 de julio del mismo año aprobar, después del necesario procedimiento, con igual carácter definitivo, el Estudio de Detalle del Área de la ..., según proyecto instado por ...»... y ello con el límite de techos edificables que para los distintos usos quedaban previstos en el Plan Especial definitivamente aprobado». En la misma resolución se dispuso, con independencia de lo anterior, aprobar con carácter provisional la Modificación Puntual del Plan Especial del Área de Referencia, en cuanto a la asignación de techos edificables de los distintos usos que quedarán en los términos reflejados en el cuadro que incorpora el Estudio de Detalle de anterior alusión. El 4 de octubre de 1990 la propia Corporación aprobó definitivamente la Modificación puntual del Plan Especial mencionado que fue publicada en el B.O.P. de 15 de noviembre de 1990, junto con las ordenanzas Reguladoras del Plan inicialmente establecidas. El 15 de diciembre de 1990 la parte actora formuló recurso de reposición presuntamente desestimado por silencio administrativo al que siguió el presente recurso jurisdiccional.

Con carácter previo, a la vista de las alegaciones del escrito de contestación, se ha de determinar si el recurso es total o parcialmente inadmisibile por ser extemporáneo, por incidir en la desviación por diferencia entre lo impugnado en vía administrativa y en vía judicial, y si en el ejercicio de la acción pública del art. 235 de la Ley del Suelo la parte recurrente ha obrado con abuso de derecho.

Por lo que se refiere al primer extremo, entiende la parte demandada que presentado el escrito de interposición del recurso el 16 de diciembre de 1991 había transcurrido el plazo de un año previsto en el art. 58.p.2 de la LJCA para su válida formulación. La doctrina sentada en las sentencias del T.C. de 21 de enero de 1986 (ARZD 6/86) y de 21 de diciembre de 1987 (ARZD 204/87) y la sentencia del T.S. de 10 de diciembre de 1990 (ARZD 101/1998), fijan un criterio que permite entender que en este caso el recurso ha sido iniciado en tiempo hábil. De acuerdo con ellas puede decirse que en el supuesto de denegación presunta por silencio administrativo el particular conoce el texto íntegro del acto, pero no los demás extremos que deben constar en la notificación que dará lugar a la aplicación del art. 79.3 y 4 de la LPA, en cuya virtud las notificaciones defectuosas surtirán efecto a partir de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente y en todo caso por el transcurso de seis meses en los términos del propio precepto. Como quiera que aquí la demandante presentó su escrito al día siguiente del transcurso del año posterior a la interposición del recurso de reposición, puede acogerse plenamente al sentido de la anterior jurisprudencia.

En cuanto al segundo punto debe ponerse de relieve que en el recurso de reposición se pidió la nulidad de los actos de aprobación definitiva del Plan Especial y de su modificación, resoluciones estas que fueron señaladas como objeto del recurso en el escrito de interposición que sirve de inicio a estos autos. A su vez en la parte suplicatoria de la demanda se postula una declaración de ineficacia del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, junto con la declaración de nulidad de los actos de aprobación definitiva de los restantes instrumentos de planeamiento mencionados —Plan Especial, Modificación del mismo y Estudio de Detalle— así como de los instrumentos de segundo grado redactados con el apoyo de los anteriores, esto último sin duda articulado con carácter residual y a modo de cierre de la pretensión en su conjunto. Es claro que la introducción de la declaración relativa al Plan General en el proceso se aparta del ámbito del recurso administrativo, para plantear una cuestión que no ha podido ser examinada previamente por la Administración y sobre la que, por tanto, no se ha producido un acto presunto afectado por el silencio administrativo, que pueda ser revisado ahora por la Jurisdicción de tal modo que sobre este particular es procedente acoger la causa de inadmisibilidad invocada, de acuerdo con el art. 82.c) en relación con el art. 38 de la LJCA: Consiguientemente el campo de la controversia queda reducido a los restantes extremos indicados, incluida la declaración de nulidad del estudio de Detalle, dada su estrecha vinculación con los demás, como consecuencia tanto de la posición subordinada del propio instrumento urbanístico respecto del Plan Especial y su modificación, como de las razones esgrimidas en apoyo de su impugnación, aunque no fuera expresamente invocada su nulidad ante el Ayuntamiento, todo ello de acuerdo con una interpretación antiformalista de los preceptos citados.

Por último, la objeción relativa a la legitimación de la sociedad actora para plantear este proceso válidamente en rigor excede del ámbito de las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 82 citado, por estar vinculada ya a la cuestión de fondo en cuyo estudio debe quedar refundida.

**SEGUNDO.** – Considera la sociedad demandante que la defectuosa publicación del Plan General de Ordenación, del Plan Especial y de su Modificación comporta la anulabilidad de los instrumentos de planificación relativos al área de la antigua ..., incluido el Estudio de Detalle también mencionado.

El art. 44 de la Ley del Suelo exige la publicación en el Boletín correspondiente del acuerdo de aprobación definitiva de los planes y normas urbanísticas como requisito necesario para que puedan adquirir fuerza de obligar. La Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, exige además la publicación del Texto íntegro de la ordenanzas y demás normas de los planes urbanísticos, como requisito para su entrada en vigor transcurrido el plazo de quince días (arts. 70.p. y 65), aumentando las exigencias del precepto anterior, según se desprende también de las sentencias del T.S. de 11 de julio de 1991 (ARZD. 6352/91) y de 22 de septiembre de 1992 (ARZD 6974/92). Sin embargo el propio Tribunal Supremo ha establecido una clara distinción, a tener en cuenta en este pleito, entre la aprobación definitiva del plan, determinante de su validez, y la publicación del mismo como requisito indispensable para su eficacia, de modo que la validez de los instrumentos de planeamiento de inferior rango queda subordinada a la aprobación definitiva de los de rango preferente, independientemente de la publicación de unos y otros (S. de 10 de junio de 1992, ARZD. 5074).

De acuerdo con lo anterior queda sin fundamento esta primera alegación de la demandante, ya que cuando se aprueban definitivamente la Modificación Puntual y el Estudio de Detalle lo había sido el Plan Especial y previamente a éste el Plan General, por lo demás íntegramente publicado en el B.O.P. de las fechas mencionadas en el escrito de contestación.

**TERCERO.** – Además de este motivo general que se acaba de analizar, se introducen en la demanda alegaciones específicas referidas al Plan Especial, al Estudio de Detalle y a la Modificación Puntual, respectivamente, en apoyo de la pretensión de nulidad de cada uno de ellos.

Se sostiene que el Plan Especial contiene diversas determinaciones contrarias al Plan General relativas a los usos principales detallados, a la edificabilidad máxima autorizada, superficie destinada a espacios libres y a las previsiones sobre estacionamientos y transportes. Sobre este extremo hay que decir que la eventual discordancia entre ambos planes, para poder ser apreciada, hubiese requerido de un sustrato alegatorio más consistente que el ofrecido en la demanda, que se limita a la cita fragmentada de preceptos de las ordenanzas urbanísticas, omitiendo una exposición global y sólida del problema planteado con ausencia total de cualquier actividad probatoria, sin duda indicada ante una cuestión de esta naturaleza. Por esta razón no es posible dar viabilidad a este concreto argumento, teniendo en cuenta que la Comisión Provincial de Urbanismo emitió informe favorable a la aprobación definitiva del Plan Especial.

En cuanto al Estudio de Detalle afirma la sociedad demandante que existen en él diferencias con el Plan Especial que le sirve de fundamento, que precisa y enumera. Esta alegación parte substancialmente del propio informe técnico, obrante al expediente, emitido por el propio servicio municipal de urbanismo, reflejado a su vez en el informe jurídico subsiguiente, en los que quedan de manifiesto tales divergencias. Por tal motivo la resolución municipal de 29 de junio de 1990, ya citada y en parte transcrita, aprobó el Estudio de Detalle definitivamente con la expresa limitación impuesta por el Plan Especial para los distintos usos en él previstos, dando lugar, simultáneamente, a la iniciación de la reforma del mismo.

Finalmente se objeta a la Modificación Puntual del Plan Especial la carencia de un proyecto que sirviera de fundamento a la incoación del procedimiento de revisión, sin tener en cuenta que en el propio acuerdo municipal se toma como tal el proyecto inicial presentado para la formación y tramitación del Estudio de Detalle, por lo demás incorporado al expediente remitido para la formalización de la demanda. En todo caso la utilización del procedimiento para la modificación del Plan Especial no puede decirse que sea constitutivo de un supuesto de fraude de Ley, como sostiene la sociedad actora, porque como se ha razonado al principio la publicación tardía de las ordenanzas urbanísticas no afectó a la validez del acuerdo de aprobación definitiva del mismo y porque, como acaba de indicarse, existió un proyecto que sirvió de base al procedimiento que se indica.

**CUARTO.** – Cuanto antecede, en suma, determina la desestimación del recurso sin que se aprecien motivos para una expresa imposición de costas.

En atención a lo expuesto esta Sección pronuncia el siguiente

## **FALLO**

**PRIMERO.** – Declarar la inadmisibilidad del recurso en cuanto a la pretensión articulada en el apartado cuarto de la demanda, desestimando las restantes causas de inadmisibilidad alegadas por la representación del Ayuntamiento demandado.

**SEGUNDO.** – Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo n.º 1853/91.

**TERCERO.** – No realizar una expresa imposición de costas.

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