

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 783/1995. Sentencia nº 218 (14-4-2000)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. APROBACIÓN.

Área intervención U-40-1.

Convenio Urbanístico suscrito y Plan General 1986.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Jaime Servera Garcías

**MAGISTRADOS**

D. Eugenio Ángel Esteras Iguacel (*Ponente*)

D. Fernando García Mata

En Zaragoza, a catorce de abril de dos mil.

En nombre de S.M. el Rey.

Es objeto de impugnación la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la resolución del Pleno municipal de 24 de febrero de 1994 por la que se aprobó definitivamente el PERI del Área de Intervención U-40-1 e, indirectamente contra el Convenio Urbanístico suscrito al respecto, así como contra el PGM de 1986.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**— Mediante escrito de 22 de junio de 1995, la parte actora formuló recurso contencioso administrativo contra las resoluciones citadas que dio lugar a la incoación de los presentes autos número 783/95.

**SEGUNDO.**— Previa la admisión a trámite del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el suplico de que se dictara sentencia por la que se declare:

«PRIMERO.— Que el Plan General Municipal de Zaragoza (PGM 1986), es invigente, y en consecuencia ineficaz al no haberse publicado en el BOP el contenido íntegro de sus Normas y Ordenanzas Urbanísticas, tal y como está legislado.

SEGUNDO.— Que, derivadamente, inaplicable e invigente es el PERI y el Convenio Urbanístico, realizados con el apoyo normativo de tal PGM, como consecuencia de la invigencia de esta norma de primer grado.

TERCERO.— Que, subsidiariamente es nulo o, en su caso, anulable el PGM 1986 en lo que respecta:

1.- A la Clasificación del Suelo del U-40-1 como suelo urbano, dada la inexistencia de ordenación urbanización, ausencia de consolidación de la edificación y dados, además, los expresos Criterios de Planeamiento formulados para el PGMO y los informes técnicos, a lo largo de su tramitación que siempre determinan su obtención como SUP a costa del aprovechamiento medio.

2.- A la Calificación del ámbito como Área de Reforma Interior, modificando el contenido del texto del PGMO aprobado inicialmente, y sin justificarlo en la Memoria, cuando se trata de un ámbito sin ordenar, sin urbanizar y sin consolidar por la edificación, por lo que no existe nada que reformar.

3.- A la segunda modificación de la normativa urbanística específica del U-40-1, sin justificarla en la Memoria del PGMO, basándose:

3. a) En un informe técnico que expresa que se reduce el número de viviendas en 419 cuando, en realidad se aumenta en 460 viv., al pasar de 438 a 898 viv.

3. b) En un informe técnico que se refiere a los terrenos del ámbito (48.950 m<sup>2</sup>) como sistemas generales, cuando después en la documentación del PGMO son sistemas locales, en su mayor parte.

3. c) En un informe técnico que habla de su obtención a través del aprovechamiento medio, de tales sistemas generales, cuando tal obtención a través del aprovechamiento medio del SUP, es contradictoria con la clasificación de estos suelos como Suelo Urbano.

4.- A tal segunda modificación de la normativa urbanística específica por:

4. a) Reducir, sin justificación alguna, los estándares de cesiones para equipamiento establecido en la 1<sup>a</sup> modificación del PGMO para este ámbito U-40-1.

4. b) No someterse a un tercer trámite de información pública, cuando se introdujeron modificaciones sustanciales (en los sistemas generales y locales y en la clasificación del suelo), en la 2<sup>a</sup> modificación del U-40-1.

4. c) Aumentar el número de viviendas sin aumentar simultáneamente los espacios libres y los equipamientos, tal y como exige la Legislación.

5.- A la ausencia de determinaciones del Plan General exigidas por el TRLS 1976, o por la DGA en el acto de aprobación definitiva, como son:

5. a) El trazado y características de las redes, viaria y de infraestructuras, al servicio del U-40-1.

5. b) Los Textos Refundidos de la memoria. Programa de Actuación y Estudio Económico Financiero.

5. c) Los anexos de la Memoria citados por la DGA en su resolución aprobando definitivamente el PGMO.

5. d) La no expresión en el texto del PGMO del contenido integro de las determinaciones, normas y ordenanzas del planeamiento anterior, incorporadas al PGMO en Suelo Urbano y en Suelo Urbanizable Programado.

6.- A la incorrecta determinación del aprovechamiento medio del SUP, afectando al Convenio que se impugna:

6. a) Por no ajustarse a lo establecido al respecto en el RPU y no incluir en su cómputo la totalidad de los sectores clasificados de SUP.

6. b) A la ausencia de expresión, en el PGMO, de los aprovechamientos de los sectores de SUP con planeamiento anterior que se dice incorporado al PGMO.

CUARTO.– Que, subsidiariamente, es nulo e ineficaz el PERI del U-40-1 por alterar la clasificación de suelo y modificar sistemas generales, determinaciones éstas que no puede alterar un PERI previsto en el PGMO.

QUINTO.– Que, subsidiariamente, es anulable el PERI al incumplir el artículo

4.5.5., de las Normas Urbanísticas del PGMO, al incumplir los estándares del anexo del RPUJ, al carecer del preceptivo Estudio de Tráfico, accesibilidad, carga y descarga, cuando en su ámbito existe un centro comercial y por no expresar sus ordenanzas la regulación pormenorizada de la intensidad de edificación.

SEXTO.– Que, subsidiariamente, es anulable el PERI al incumplir tanto la normativa de delimitación de polígonos y/o unidades de actuación del TRLS 1976, que exige siempre su justificación, en nuestro caso ausente, como la normativa de delimitación de unidades de ejecución del TRLS 1992, cuando no se han determinado, de forma justificada y pormenorizada, áreas de reparto, aprovechamientos tipo e índices de ponderación en relación con el uso y tipología característica, que tampoco se definen.

SÉPTIMO.– Que, subsidiariamente, es anulable el PERI combatido, al no haberse practicado correctamente el trámite de participación pública, tanto la fase del AVANCE, como tras la aprobación inicial.

OCTAVO.– Que, subsidiariamente, es nulo el Convenio Urbanístico:

1° Por no constar su aprobación por el Ayuntamiento Pleno ni haberse publicado el acto en el BOA.

2° Por implicar una ejecución arbitraria que vulnera el que los sistemas locales, en suelo urbano, deben obtenerse, exclusivamente, a partir de los propietarios incluidos en la unidad de actuación no cabiendo incluir, para su obtención, a la comunidad general, ni a los sectores del SUP.

3° Por implicar una ejecución que vulnera la división, en dos compartimentos estancos, uno para el SU y otro para el SUP, reconocidos en la Ley.

4° Por implicar una ejecución arbitraria en la que ambos aprovechamientos, el medio del SUP y el del suelo urbano, que se permutan, no se evalúan en unidades homogéneas.

5° Por implicar tal convenio una ejecución partiendo de asignar a los propietarios del U-40-1 un derecho al aprovechamiento cuando al carecer en tal fecha de planeamiento pormenorizado dichos propietarios no habían adquirido ni el derecho a urbanizar.

6° Por implicar una ejecución que vulnera la legislación urbanística obteniendo suelo de sistemas general del U-40-1, es decir, del Suelo Urbano, a costa del aprovechamiento medio de un sector de SUP en el que no se incluye tal sistema general.

7° Por implicar una ilegal ejecución del PGMO al sustituir las cesiones de suelo para el Patrimonio Municipal del Suelo, es decir para la construcción de viviendas sociales, por construcciones e instalaciones deportivas a construir en su día por los propietarios, vulnerando los fines del PMS

NOVENO.– Imponer las costas a la Administración demandada o a los code mandantes que puedan personarse oponiéndose a la presente demanda con temeridad o mala fe.»

**TERCERO.**– La Administración demandada y codemandada, así como la Junta de Compensación, en su contestación a la demanda, suplicaron se dictara sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso y, subsidiariamente su desestimación.

**CUARTO.**– Recibido el proceso a prueba, se propuso por la actora prueba documental y de confesión y por la Junta de Compensación prueba documental que fueron practicadas, 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 22 de septiembre de 1999.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**– En el presente recurso jurisdiccional se impugna la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición interpuesto contra la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 24 de febrero de 1994, por la que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Reforma Interior del Área de Intervención U-40-1, así como indirectamente, contra el Convenio Urbanístico suscrito al respecto y con carácter previo.

En la demanda se indica expresamente que junto a las resoluciones anteriores se impugna indirectamente el PGOU de Zaragoza.

Asimismo las Administraciones demandada y codemandada, así como la Junta de Compensación del Área de Intervención U-40-1, solicitan la inadmisibilidad del recurso.

Estas alegaciones y buena parte de las cuestiones suscitadas en la demanda han sido ya contempladas con carácter general en los recursos de esta Sección Segunda resueltos por las sentencias de 28 de julio de 1997 (S/R 816/94), de 18 de enero de 1997 (S/R 801/93) y de 21 de mayo de 1998 (S/R 1276/94), todas ellas planteadas por la Entidad Consultorio de Urbanismo S.A., así como también por la sentencia de 18 de junio de 1999 (S/R 1290/94), planteado este último por el actual recurrente y otro, en la que ya se establecía la vinculación existente entre los litigantes, teniendo en cuenta asimismo la coincidencia de la dirección letrada entre el actual recurso y los citados recursos 816/94 y 1276/94.

Por esta razón, en la medida en que exista coincidencia entre el actual recurso y los citados con anterioridad, la respuesta a las cuestiones planteadas se hará con reproducción de los fundamentos jurídicos de la sentencia de 18 de junio de 1999 (S/R 1290/9).

**SEGUNDO.**– Sobre la causa de inadmisibilidad invocada por las representaciones del Ayuntamiento, de la DGA y de la Junta de Compensación del Área de

Intervención U-40-1, acerca de la falta de legitimación activa del demandante, la sentencia de 18 de junio de 1999 (S/R 1290/94) en su fundamento jurídico segundo dice lo siguiente:

«SEGUNDO.— Sobre la causa de inadmisibilidad invocada por las representaciones del Ayuntamiento, de la DGA y de la Junta de Compensación del Polígono 43-C, acerca de la falta de legitimación activa de los demandantes, la sentencia de 22 de mayo de 1998 (S/R 1276/94), en su Fundamento de Derecho segundo dice lo siguiente: “La representación del Ayuntamiento y de la Junta de Compensación alegan como primera causa de inadmisibilidad la falta de legitimación activa de la recurrente. Su inviabilidad resulta de lo razonado en el Fundamento de Derecho Quinto de la S/R 801/93, en los siguientes términos:

“Quinto.— La práctica totalidad de las partes personadas invocan la falta de legitimación activa de la recurrente.

Así, en primer lugar, niegan los demandados que la recurrente tenga, frente a lo que afirma en su demanda, “interés directo como consecuencia de ostentar derechos afectados por tal Plan parcial”, ya que la misma carece de propiedad o derecho alguno, en el concreto ámbito físico a que se circunscribe el instrumento de ordenación contra cuyo acto de aprobación con carácter definitivo dirige directamente su impugnación, y ciertamente dicho interés directo o legítimo, en la interpretación más amplia que del interés cabe hacer tras la asunción de la doctrina constitucional relativa al interés para recurrir, es inexistente en el caso enjuiciado, por lo que no cabe fundar en el mismo la intervención de la recurrente en el lado activo de la relación jurídico procesal, sin embargo, ello no determina el acogimiento de la alegada falta de legitimación de la actora, con las consecuencias a dicha declaración inherentes, ya que la anterior afirmación no es sino complementaria de la que invoca como fundamento de su legitimación activa, que no es otra que “la que corresponde a la recurrente de acuerdo con el artículo 304 del TRLS 1992 que confiere la acción pública en defensa de la debida observancia de la legislación urbanística, de los Planes y de los Proyectos”.

A pesar de la anterior invocación los codemandados insisten en la falta de legitimación de la recurrente fundada en la existencia de un abuso de Derecho en el ejercicio de la acción pública, sin embargo, este Tribunal no estima procedente acoger dicha alegación toda vez que no es posible deducir 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 tal abuso de derecho— 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 que ya en anteriores ocasiones ha procedido a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes Especiales e instrumentos urbanísticos.»

**TERCERO.**— Asimismo, por lo que se refiere a la pretensión tercera de la demanda en la que se solicita la declaración de nulidad del PGOU de 1986, la citada sentencia de 18 de junio de 1999 (S/R 1290/94), en su fundamento jurídico tercero dice lo siguiente:

«TERCERO.— Asimismo, por lo que se refiere a las pretensiones tercera, cuarta y sexta de la parte suplicatoria de la demanda, en las que se solicita la declaración de nulidad del PGOU de 1986 y de la Modificación del Plan Parcial del Polígono 43, Áreas C y D, es de tener en cuenta lo que se dice en el Fundamento de Derecho Tercero B), de la mencionada sentencia de 22 de mayo de 1998: “B) A su vez, en relación con los apartados segundo, tercero, cuarto y sexto, en los que se interesa la declaración de nulidad del PGOU de 1986 y del Plan Parcial del Sector 51-1, es de tener en cuenta el criterio adoptado por esta Sección, en relación con la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento en la S/R 816/94, en cuyo Fundamento de Derecho duodécimo se dice:

“DUODÉCIMO.— Por último, señala la Junta de Compensación codemandada que concurre la causa de inadmisibilidad parcial del recurso interpuesto en cuanto a los pronunciamientos señalados como primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y décimo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82. C) LJ al constituir una impugnación directa de instrumentos de planeamiento no impugnados en plazo; de la pretensión undécima, por concurrir la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82. E) LJ; y de las pretensiones primera a sexta, décima y parte de la undécima, por aplicación de la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 82. F) por no recogerse como impugnadas en el escrito de interposición.

La anterior causa de inadmisibilidad se encuentra en cierto modo en línea con la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración municipal de desviación procesal —afirma que diversos aspectos que pretenden suscitarse y sacarse a colación como objeto de debate procesal no fueron invocados ni planteados en vía administrativa— y por la Comunidad de Propietarios R. E., S.C. —aduce la inadmisibilidad respecto a todas las pretensiones que no se refieren exclusivamente a los actos impugnados— habiéndose diferido —total o parcialmente— su estudio para este momento para permitir una consideración global de las mismas.

Para dar una respuesta a dichas alegaciones, que aunque con distintos planteamientos, tienen en mente una misma idea de fondo resulta preciso hacer una breve consideración sobre tres temas distintos que subyacen en los motivos aducidos y que van a determinar la solución a las cuestiones tanto concretas como generales suscitadas. Estos son en síntesis, la distinción entre cuestión nueva y nuevos motivos de impugnación; la de cómo ha de concretarse la exigencia de identificación del acto por razón del cual se formula el recurso —artículo 57 LJ— en el caso de que se pretenda la impugnación indirecta de una norma y, por último, cual es el ámbito de la impugnación indirecta.

Por lo que hace referencia al primer tema resulta preciso sentar las diferencias existentes entre lo que son cuestiones nuevas y lo que constituye simplemente el planteamiento de nuevos motivos de impugnación en los que fundamentar la pretensión anulatoria de las disposiciones y resoluciones recurridas, con ampliación de los formulados en vía administrativa —en el primer supuesto nos encontramos ante una causa de desviación procesal y a la postre de inadmisibilidad, y en el segundo, simplemente ante el ejercicio de un derecho legalmente reconocido a todo recurrente—.

El límite de ambos supuestos los han venido sentando ya desde antiguo la jurisprudencia que, ya en la sentencia de 27 de mayo de 1997 (R.2417), con cita de numerosa jurisprudencia anterior —sentencias de 20 de mayo de 1967 (R.2501), 23 de noviembre de 1968 (R. 5189), 29 de abril y 28 de septiembre de 1970 (R. 2460 y 3744) y 24 de marzo y 22 de mayo de 1977—, tuvo ocasión de señalar que “si bien conforme al artículo 69, párrafo 1º de la Ley Jurisdiccional, las partes pueden deducir en la demanda nuevas argumentaciones jurídicas que sirvan de fundamento para ilustrar al Tribunal sobre el conocimiento de si los actos impugnados fueron o no dictados con arreglo al Ordenamiento Jurídico, la formulación de nuevas pretensiones entraña una desviación procesal incompatible con la función atribuida a los Tribunales de lo Contencioso —Administrativo que es meramente revisora de la actuación de la Administración». De ello se desprende que, atendido el carácter esencialmente revisor de esta Jurisdicción, existirá desviación procesal generadora de inadmisibilidad del recurso cuando «sean impugnados en el escrito de demanda actos o disposiciones que no fueron en el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo» —entre otras, sentencia de 20 de diciembre de 1988 (R. 10163)—, cuando se formulen nuevas pretensiones o cuando se reformen, alteren o adicionan al Recurso jurisdiccional peticiones que no se discutieron en vía administrativa y ni siquiera se formularon ante ella —sentencia de 30 de enero de 1980 (R. 213) y 31 de octubre de 1983 (R. 5278)—, salvo que “entre lo pretendido en vía administrativa y jurisdiccional no exista una sensible variación de forma que nos encontremos realmente no ante una cuestión nueva sino una pretensión idéntica si nos atenemos a la narración fáctica y a la causa de pedir” —sentencia de 29 de junio de 1983 (R. 3675)—, siendo, sin embargo, admisible, al estar garantizado por la propia dicción literal del artículo 69.1 de la Ley Jurisdiccional, formular nuevos motivos, argumentos o fundamentos, aún con variación sobre los utilizados con anterioridad —entre otras sentencias de 30 de marzo de 1975 (R. 2020), 25 de enero de 1980 (R. 195), 29 de octubre de 1980 (R. 3596)—.

A la vista de lo expuesto ha de concluirse afirmando que, en principio y sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, el hecho de que la parte recurrente amplíe los motivos de impugnación de los acuerdos recurridos y funde la disconformidad de los mismos en el hecho de que el plan que le sirve de cobertura no es conforme a derecho no determina la concurrencia de un supuesto de desviación procesal, sino que supone legítimo ejercicio de derecho conferido en el artículo 69 de la Ley Jurisdiccional.

El segundo tema antes referido es el de determinar, como se concreta la exigencia contenida en el artículo 57 de la Ley Jurisdiccional de que en el escrito de interposición se cite el acto por razón del cual se formula, en el supuesto de que se haya fundado en vía administrativa o se pretenda fundar ex novo en la jurisdiccional la disconformidad a derecho del acuerdo recurrido en la no conformidad a derecho de la disposición normativa que se sirve de cobertura.

En primer lugar resulta preciso recordar que la identificación en el escrito de interposición del recurso del acto o disposición recurrida no es un requisito carente de contenido material, al contrario tiene un valor fundamental en cuanto

que delimita el objeto material de impugnación de forma que condiciona el contenido de todo el proceso hasta el punto de que no cabrá pretender la anulación de acto o disposición diversa a la identificada en el referido escrito.

Sin embargo, debe negarse que en el supuesto de impugnación indirecta de un reglamento sea precisa la citada en el suplico del escrito de interposición del recurso de la norma que se reputa ilegal y ello, en primer lugar, porque lo que exige el artículo 57 es que se identifique el acto —o disposición— por razón del cual se formula y es evidente que el mismo se formula por razón del acto de aplicación que posibilita la impugnación indirecta, y, en segundo lugar, porque la conclusión de que dicha cita no se pretendía por nuestra LJ lo aclara la propia exposición de motivos de la ley —fuente de interpretación auténtica de la misma— en la que se señala expresamente que no es “exigible, al interponer y formalizar el recurso contra el acto individual, declarar formalmente recurridas las normas que aplique” saliendo al paso expresamente de la doctrina jurisprudencial —sentada sobre la base de la ley de lo contencioso— administrativo de 8 de febrero de 1952— que exigía que se impugnase no sólo la resolución recaída en el caso particular, sino también la general de la que traiga causa.

Por ello, el hecho de que en el escrito de interposición no se haya citado la normativa que da cobertura a los acuerdos impugnados no impide su impugnación indirecta, ni constituye por dicho solo motivo un supuesto de desviación procesal o incongruencia.

Entrando en el tercer tema suscitado, esto es, cual es el ámbito de la impugnación indirecta resulta preciso comenzar recordando que la posibilidad de impugnar directamente un reglamento —que persigue la salvaguarda del principio de jerarquía de las fuentes— no empece en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de impugnación del acto que aplica el reglamento y así se dispuso expresamente en el artículo 39 de la Ley Jurisdiccional —en otro caso la inadmisión en nuestro derecho de aquella impugnación indirecta hubiera supuesto no como pretendía y señala la exposición de motivos situarse a la altura de “los ordenamientos jurídicos más avanzados”, sino un retroceso en la protección de los derechos de los particulares, pues muy frecuentemente los mismos no tienen conocimiento de la existencia de la norma ilegal sino cuando sufren sus consecuencias como consecuencia de un acto de aplicación de la misma—.

No obstante, y ello resulta fundamental en el caso enjuiciado, debe afirmarse que la posibilidad de formular una impugnación indirecta de una norma como consecuencia de un acto de aplicación, no puede estimarse abra sin límites la impugnación de la disposición normativa, de forma que se constituya en una verdadera impugnación directa de la norma, desligada del acto de aplicación de la misma.

Así debe señalarse que para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general es preciso que exista una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior, de forma que la disposición tachada de ilegal, debe de tener su reflejo en el acto individual de aplicación, no siendo posible, en cambio, que a través del recurso indirecto, se ataquen aspectos que no tienen relación directa e inmediata con la

norma o acto de aplicación directamente impugnados, pretendiendo obtener una declaración de disconformidad con el ordenamiento jurídico desligada del acto de aplicación ya que el planteamiento teórico del ámbito del recurso indirecto contra las disposiciones de carácter general no es completo —entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1977 (Ar. 2236)—.

Sucede, pues, con el supuesto de la impugnación indirecta algo parecido, *mutatis mutandis*, a lo que constituye el fundamento del planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, a través de las cuales se permite, con motivo del enjuiciamiento de un acto o disposición normativa de aplicación, plantear —eso sí, ante el Tribunal Constitucional—, la constitucionalidad de una disposición con fuerza de ley, siempre y sólo cuando la misma sea aplicable al caso enjuiciado y de la misma dependa el fallo, pues en otro caso la misma no sería admisible. En el mismo sentido y conforme hasta aquí se ha expuesto ha de estimarse que la impugnación indirecta de la norma sólo es admisible cuando de la disconformidad a derecho deriva directamente el efecto pretendido en definitiva por la parte recurrente en el recurso en el que la formula, esto es, la disconformidad a derecho y anulación del acto o disposición impugnado —debiendo tenerse en cuenta, no obstante, la restricción deriva de la jurisprudencia de esta Sala que impide en estos casos alegar en contra de los reglamentos defectos formales que hubieran podido cometerse en su elaboración—.”

En el caso enjuiciado, el examen de la demanda pone de manifiesto que lo que la parte recurrente trata de justificar como una impugnación indirecta, no es sino pura y simplemente una impugnación directa de otros instrumentos de planeamiento, como se desprende del propio contenido literal del suplico de demanda en el que se solicita con carácter previo e independiente de los motivos de impugnación de los acuerdos concretamente recurridos que “se declare nulo o anulable” tanto el PGOU de 1986, como el Plan Parcial del Sector 51-1, pretensiones propias de una impugnación directa.

Debe añadirse que la inadmisibilidad de las mencionadas pretensiones segunda, tercera, cuarta y sexta, debe comprender, aunque nada diga en el suplico de la demanda, la inadmisibilidad de la impugnación del Proyecto de Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del Sector 51-1, por carecer del carácter de instrumentos de planeamiento y no haber sido identificados como objeto del recurso en el escrito de interposición.

De acuerdo con estos razonamientos procede declarar inadmisibile el presente recurso, en cuanto a las mencionadas pretensiones tercera, cuarta y sexta.»

De acuerdo con los precedentes razonamientos debe declararse la inadmisibilidad del recurso en cuanto a la citada pretensión tercera.

De igual modo y atendiendo a las propias razones expuestas procede» extender la declaración de inadmisibilidad a la pretensión octava de la demanda, ya que el Convenio Urbanístico de que se trata carece de la naturaleza de un instrumento de planeamiento, ya que tiene la naturaleza de un contrato administrativo, según se dice en la sentencia el T.S. de 30 de octubre de 1997 (ARZD. 7638/97), por lo que no es susceptible de impugnación indirecta teniendo en

cuenta, además, que la resolución de apelación definitiva del PERI, de 24 de febrero de 1994, tiene su razón de ser desde la perspectiva de su conformidad con el ordenamiento jurídico en su correspondencia con las normas urbanísticas, independientemente de los posibles defectos del citado Convenio y de que este constituya el antecedente o presupuesto de la aprobación del Plan directamente impugnado.

**CUARTO.**— Por lo que se refiere a las pretensiones primera y segunda del suplico de la demanda, sobre la falta de vigencia del PGOU de 1986 y, por derivación, del PERI y Convenio Urbanístico mencionados, la citada sentencia de 18 de junio de 1999 (S/R 1290/94) en su fundamento jurídico quinto se expresa así:

«QUINTO.— Por lo que se refiere a las pretensiones primera, segunda y quinta del único suplico de demanda, sobre la falta de vigencia del PGOU de Zaragoza y de la modificación del Plan Parcial de que se trata, debe acudirse también a la sentencia de 22 de mayo de 1998 (S/R 1276/94) para transcribir su Fundamento Jurídico Cuarto A): En cuanto a la declaración de falta de vigencia del PGOU de 1986 y del Plan Parcial del Sector 51-1, ya que desde una perspectiva de fondo, basta con transcribir el fundamento jurídico Sexto de la S/R 801/93 para poner de relieve la inviabilidad de este motivo del recurso:

“SEXTO.— Comienza la parte recurrente afirmando que el Plan General de Zaragoza no ha entrado en vigor y que, por lo tanto, no resulta vigente ni aplicable y que ello es así ya que la Corporación no ha llegado a aprobar el Texto Refundido de la Memoria del Plan General, ni de su Programa de actuación, ni del estudio Económico Financiero exigidos por el apartado 3º del Acuerdo de aprobación definitiva y, además, las Normas Urbanísticas no han sido objeto de publicación íntegra en el BOP, Así, manifiesta que no se encuentran publicadas: 1. Las normas urbanísticas y ordenanzas de edificación y uso del suelo de las zonas ‘G’ del suelo urbano determinaciones de planeamiento anterior incorporadas al Plan; 2. Las normas urbanísticas de las zonas ‘G’ del suelo urbanizable programado; 3. Las normas urbanísticas (objetivos, finalidad y limitaciones para cada porción de las zonas ‘F’) de las áreas de Intervención del Anexo a las Normas Urbanísticas citado en el artículo 4-5.5 de las mismas; 4. El contenido de múltiples ordenanzas; 5. El listado de Suelos del sistema de Zonas Verdes y Equipamientos refiere la importancia del listado y afirma que el contenido del mismo no sólo es diferente del aprobado inicialmente y sometido a información pública sino que tiene determinaciones diferentes a las establecidas en el programa de Actuación del PGOU.

Afirma, pues, que la mayor parte de la normativa detallada, de uso, utilización, construcción y urbanización del suelo urbano no ha visto su texto publicado en el BOP conjuntamente con las restantes normas urbanísticas, a pesar de la exigencia de publicación de las normas urbanísticas contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Dicha alegación ya aducida en recursos anteriores al presente merece igual que en aquello una respuesta desestimatoria ya que si bien es cierto que es nece-

saría la publicación íntegra de las Normas Urbanísticas de cualquier clase de Planes, tal como sientan las SS. del TS de 29 de junio y 22 de septiembre de 1992, que reiteran doctrina de las de la Sala de Revisión, de 11 de julio y 22 de octubre de 1991, resulta preciso constatar que lo que exige la norma es la publicación de las Normas Urbanísticas, no de los demás documentos elementos que forman el plan, debiendo rechazarse que todo cuanto relaciona la recurrente caiga bajo la obligación —so pena de ineficacia del Plan General— de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia a tenor de lo prevenido en el artículo 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, número 7/1985. Así, resulta preciso poner de manifiesto: a) que el texto completo de las Normas Urbanísticas apareció en los números 2 a 16, inclusive, de fechas 3 a 21 de enero de 1987 y número 52 de 6 de marzo siguiente, que las Ordenanzas que cita la parte recurrente fueron publicadas en su día, declarándose expresamente su carácter ejecutivo, sin perjuicio de la obligatoriedad de redactar texto refundido; b) que la normativa general de las zonas G aparece en las Normas del Plan, amén de haber sido estas últimas, en su momento, objeto de publicación; c) en cuanto a las zonas F, aparecen igualmente reguladas en las Normas Urbanísticas del Plan, remitiendo las mismas su regulación a un ulterior PERI o Estudio de Detalle; y d) no resulta por lo antes expuesto precisa la publicación de los demás elementos del plan de carácter no normativo a que alude la actora —fichas y listado—. Aun así y todo, la primera de las sentencias invocadas sienta que no se infringe tal doctrina si, publicado sólo en parte un Plan General, existió por parte de la Administración un acto externo de comunicación a través de la notificación del Acuerdo aprobatorio del Plan “de tal forma que realizada la preceptiva información pública el apelante compareció en el expediente —se trataba de la impugnación de un Acuerdo declarando la urgente ocupación de unos terrenos expropiados por un Ayuntamiento, por falta de publicación en el BOP del Plan General en el que encuentra su fundamento el Plan Especial legitimador de la expropiación— y formuló las alegaciones que estimó pertinentes en defensa de su derecho, produciéndose así el conocimiento de las normas urbanísticas por otro medio que suple en ventajas a la publicación...”, que en definitiva, es lo que aquí ha ocurrido —téngase en cuenta, que como ponen de manifiesto in extenso los codemandados, excusando con ello a este Tribunal de la necesidad de hacer una relación pormenorizada que resultaría en exceso prolija, como lo son los escritos de contestación, que la parte recurrente ha tenido una intervención directa en el planeamiento, elaborando incluso instrumentos de planeamiento, en los que parte de la existencia, aplicabilidad y vigencia del PGM0 que en este recurso pretende ignorar—, por lo que debe rechazarse la alegada invigencia del PGM0 y del Plan Parcial impugnado.”

Los precedentes razonamientos determinan la desestimación de las indicadas pretensiones, a lo que se debe añadir, con relación a la modificación del Plan Parcial que, según se expone la demanda y en el escrito de conclusiones de la Junta de Compensación codemandada, consta en la ampliación del expediente administrativo (folios 809 y 814) que la aprobación definitiva del mismo, así como sus ordenanzas, fueron publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza número 61, de 16 de marzo de 1990.»

**QUINTO.**— Resta ya por analizar lo que constituye el punto central de la controversia como es la resolución plenaria por la que se aprueba el PERI impugnado, a cuyo fin proceden las siguientes consideraciones realizadas con referencia a las pretensiones cuarta, quinta, sexta y séptima de la demanda. Consideraciones estas que suponen un esfuerzo encaminado a dar satisfacción al principio de tutela judicial efectiva, que viene impuesto por la densidad y dificultades expositivas de que adolece la demanda y que se refleja también los escritos de contestación, especialmente en el de la Junta de Compensación codemandada.

En todo caso y con carácter general es de recordar, según el criterio señalado por la sentencia del TS de 25 de mayo de 1996 (ARZD. 4202/1996), que en el proceso en materia urbanística, cuando se cuestionan aspectos técnicos económicos de la actividad administrativa enjuiciada, resulta imprescindible la práctica de una prueba suficiente y cumplida de la que pueda resultar plenamente acreditada la forma en la que la Administración, al actuar en la forma en que se discute, haya podido incurrir en ilegalidad por contravención de las normas reguladoras de la acción urbanística.

A) En la pretensión cuarta de la demanda se dice que el PERI impugnado es nulo e ineficaz por alterar la clasificación del suelo y modificar sistemas generales en contra de las previsiones del PGMO, mientras que en el cuerpo de la demanda (folio 51) parece indicarse que tales modificaciones se refieren al sistema general viario.

En este punto es de tener en cuenta el informe obrante a los folios 439 y siguientes del expediente, emitido por el Arquitecto del Servicio Municipal de Planeamiento en el que queda constancia de que el suelo afectado por el PERI es urbano y de que «... el Plan especial recoge la calificación establecida por el Área de Intervención U-40-1», siempre en el contexto de la clasificación indicada de suelo urbano.

Asimismo y por lo que concierne a los sistemas generales, en el propio informe, folios 445 y 446, se establece la necesidad de observar determinadas prescripciones sobre la red viaria, alienaciones y rasantes, completadas con el informe del Letrado Jefe de la Sección Jurídica del propio Ayuntamiento, párrafo d), obrante a los folios 450 y siguientes, de igual fecha que el anterior (22-6-1993), quedando cumplidas ulteriormente las indicadas prescripciones, según se refleja en los informes de los propios órganos técnicos de 16 y 18 de noviembre de 1993, respectivamente, folios 507 a 513 del expediente, sin que por la parte demandante se haya acreditado la forma en que la contravención del Plan General que se aduce haya podido tener lugar.

B) En la pretensión quinta de la demanda se indica que «... es anulable el PERI al incumplir el artículo 4.5.5 de las Normas Urbanísticas del PGMO, al incumplir, las estándares del anexo del RPU, al carecer del preceptivo estudio de tráfico, accesibilidad, carga y descarga, cuando en su ámbito existe un centro comercial y por no expresar sus ordenanzas la regulación pormenorizada de la intensidad de edificación.»

Sobre el particular debe tenerse en cuenta lo que se expresa en el apartado c) del citado informe jurídico municipal de 22 de junio de 1993, en los siguientes términos (folio 451 del expediente):

«Tal como indica el informe técnico, se pasa de una superficie destinada a viales, en el Plan inicialmente aprobado, del 13'86% a otra en el que ahora se tramita del 13'09%».

Al respecto, el artículo 4.5.5 de las Normas del Plan General, en su apartado 2 establece que las proporciones de suelo destinado a «viario y/o dotaciones» deberán respetar las determinaciones del Plan General. Es decir, contemplan el Plan General tales suelos como un todo en el que resultaría preciso cumplir los «mínimos» del conjunto, independientemente de que las partes supongan algún exceso o defecto. Tal es el caso: aunque en la superficie destinada a viales se aprecia la pequeña disminución apuntada (0'77%), en la superficie global de viales, zonas verdes y dotaciones, se pasa de un 60'53% a un 84'59%; es decir, se produce un incremento de un 24'06%.

Por otra parte, tal como se indicaba en el encabezamiento, la disminución de viales sólo es aparente, habida cuenta que las zonas verdes lineales unidas a viales serían, en cualquier caso, de dudosa adscripción.

En definitiva, resultan aceptables las determinaciones del Plan Especial en lo que a superficies de viario y dotaciones se refiere.»

Estas conclusiones no han quedado desvirtuadas por la parte demandante a través de la necesaria prueba, como con carácter general le incumbe acreditar, por lo que no es atendible este aspecto de la pretensión.

Al igual que sucede con la aducida carencia del preceptivo estudio del Tráfico, sobre la que han que reiterar el contenido de los informes citados en el apartado A), de las que se desprende que han quedado cumplidas las prescripciones derivadas del informe del Servicio de Tráfico y Transportes, de fecha de 14 de junio de 1993.

Sin que, en esta misma línea, pueda acogerse la pretensión de nulidad por la supuesta inconcreción de las ordenanzas del Plan Especial, ya que no se llega a saber el alcance del defecto que la parte recurrente atribuye a estas ordenanzas, cuya publicación consta acreditada en el expediente, (folio 564).

C) En lo que concierne a la pretensión sexta de la misma demanda debe significarse lo siguiente:

En cuanto al pretendido incumplimiento por el PERI de la normativa de delimitación de polígonos y/o ciudades de actuación del TRLS de 1976, una vez más hay que referirse a los informes técnicos y jurídicos de anterior alusión y a la observancia de las prescripciones señaladas en dichos informes, lo que permitió su aprobación definitiva, sin que lleguen a comprenderse los motivos y razones específicos en que la parte recurrente apoya dicha pretensión que, hay que insistir en ello, no queda ni argumentada ni mucho menos acreditada por prueba alguna.

En segundo término, por lo que respecta al incumplimiento de «... la normativa de delimitación de unidades de ejecución del TRLS 1992, cuando no se han determinado, de forma justificada y pormenorizada, áreas de reparto, apro-

vechamientos tipo e índices de ponderación en relación con el uso y tipología característica, que tampoco se definen—..» es de tener en cuenta la relevancia de este argumento si se advierte que, tal como se expresa en el apartado 15° de la prueba de confesión, emitida mediante informe por el Ayuntamiento, a instancia del recurrente, «...la tramitación y aprobación del PERI ... se ha hecho con la legislación de suelo anterior al Texto Refundido de 1992, por lo que no es exigible la ponderación relativa a unos y tipologías pormenorizadas, propia a su vez de los Planes Parciales sujetos a aprovechamiento tipo. Dicha aplicación resulta por otra parte imposible, puesto que el Plan General —correspondiente a la Ley de 1976— no establece en suelo urbano un aprovechamiento tipo ni criterios o métodos de ponderación por su aplicación a los Planes de Reforma Anterior...», todo ello con independencia de los efectos propios de la sentencia constitucional 61/97, de 20 de marzo, que determina la recuperación de su vigencia de buena parte del citado Texto Refundido de 1976.

D) Finalmente, por lo que atañe a la pretensión séptima y última de las que constituyen el objeto de examen, por la que solicita la declaración de nulidad del PERI por no haberse practicado correctamente el trámite de participación pública, es suficiente con decir que el expediente claramente pone de manifiesto la observancia y cumplimiento de este trámite en dos momentos distintos, anunciándose la información pública por un mes.

El primero de ellos consta plenamente acreditado en los folios 55 y siguientes del expediente, que dio lugar a la presentación de alegaciones por parte de numerosos interesados, a través de Asociaciones Vecinales y de Barrios (folios 126 a 203) hasta el punto de que hizo necesaria una nueva formulación del contenido de PERI, en la que son hitos principales el dictamen jurídico obrante en el propio expediente a cerca de la problemática generada y el convenio Urbanístico de 1 de junio de 1993, que sirve de antecedente al PERI tal y como fue aprobado definitivamente, en cuya segunda fase de tramitación, antes del acuerdo de 30 de noviembre de 1993 sobre aprobación provisional, se procedió a una segunda información pública, según se desprende del folio 459 del mismo expediente, sin que en el presente supuesto concurren las circunstancias previstas en el artículo 147.3 del Reglamento de Planeamiento, al no haber sido acreditado por la parte recurrente que se den en este caso los presupuestos de hecho contemplados en la citada norma reglamentaria.

**SEXO.**— Por todo lo anterior procede, además de los pronunciamientos de inadmisibilidad ya expuestos, la desestimación del recurso en cuanto al fondo, sin que se aprecien motivos para una expresa imposición de costas según el artículo 131 de la LJCA.

En atención a lo expuesto esta Sección pronuncia el siguiente:

## FALLO

**PRIMERO.**— Desestimar la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa invocada por las partes demandada y codemandadas.

**SEGUNDO.**– Declarar la inadmisibilidad del recurso en cuanto a las pretensiones tercera y octava de la demanda.

**TERCERO.**– Desestimar el presente recurso 783/95 en todo lo demás.

**CUARTO.**– No hacer especial imposición de cosas.

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