

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA**

BASES Y ESTATUTOS ÁREA F-52-1. APROBACIÓN DEFINITIVA.

Improcedencia ejercicio acción pública en este litigio al recurrente al defender de tercero. Además motivos impugnatorios de Bases y Estatutos improcedentes. Impugnación indirecta de normas urbanísticas. Improcedencia ninguna de las normas impugnadas supone de aplicación directa a las Bases y Estatutos.

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

**Ilmo. Sr.**

**MAGISTRADO-JUEZ**

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

En Zaragoza a 19 de enero de 2010, vistas las presentes actuaciones por Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-juez de este juzgado; y

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.- Partes del recurso:**

Recurrente: D. J. y D<sup>a</sup> M., presentados por la Procuradora Sra.D<sup>a</sup> M. y defendidos por el recurrente Sr. D. J.

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

**SEGUNDO.- Actuación recurrida:**

Acuerdo de 9 de marzo de 2007, que aprueba con carácter definitivo los proyectos de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación del Área de Intervención F-52-1, y luego indirectamente, al amparo de lo establecido en los arts. 26 y 27 de la LJCA:

a) La validez y eficacia del Plan Parcial del Subpolígono 52-B desarrollo del PGOU 1968.

b) La validez y eficacia del PGM 1986 y, en su consecuencia, la validez de los instrumentos urbanísticos que desarrollaron, gestionaron, ejecutaron y aplicaron el PGM 1986 para el ámbito territorial del Área de Referencia 52.

c) En el hipotético supuesto de validez y eficacia del PGM 1986, se impugna la validez de los instrumentos urbanísticos que desarrollaron, gestionaron, ejecutaron y aplicaron el PGM 1986 en el ámbito territorial del Área de Referencia 52 (antiguo Polígono 52), como consecuencia de los vicios intrínsecos de aquellos instrumentos.

d) En los hipotéticos supuestos de validez y aplicación y eficacia del PGM 1986 y de los instrumentos que lo desarrollaron, ejecutarán y aplicaron en el ámbito territorial del Área de Referencia 52 (antiguo Polígono 52), se impugna la validez y eficacia del PGOU 2001.

e) En los hipotéticos supuestos de validez y eficacia, del PGOU 2001, se impugna la validez y eficacia del TRPGOU 2003, que alteró el PGOU 2001, en el ámbito territorial que nos ocupa, prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido para las alteraciones de planeamiento general.

f) La aprobación definitiva del PERI del F-52-1.

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

Se dicte Sentencia por la que:

PRIMERO.- Se revoque la aprobación definitiva otorgada a las Bases y Estatutos para la ejecución del PERI, del F-52-1, por el sistema de compensación declarando que procede tal revocación:

1º-Porque la aprobación definitiva del Plan Parcial del Subpolígono 52-B, estuvo viciada de nulidad por aplicación del principio de jerarquía del planeamiento ya que en aquella fecha no había sido aprobada la Modificación Puntual del PGOU

1968 que dicho Plan decía desarrollar.

2º-Porque la revocación de la aprobación de la Modificación Puntual del PGOU, por sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de abril de 1983, confirmada por el TS dejó en nulidad radical definitiva al Plan Parcial del Subpolígono 52-B, por aplicación del principio de jerarquía del planeamiento.

3º-Porque la aprobación del Plan Parcial del Subpolígono 52-B, desarrollo del PGOU 1968, también estuvo intrínsecamente viciada de nulidad radical como consecuencia de que infringió el principio de jerarquía de las normas como consecuencia de que conculcó el artículo 60.3 de la Ley 19/1975, de Reforma de la Ley del Suelo de 1956.

4º-Porque el PGM 1986, resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación -al TRSL 1976- del PGOU 1968, no fue válido ni eficaz ya que:

---a) Careció de documentos y determinaciones taxativamente exigidos por la legislación urbanística a los Planes Generales.

---b) No vio publicado en los BOPs 1987, el contenido íntegro de las normas y ordenanzas en él integradas (faltaron de publicarse, ente otras muchas más, los contenidos de las normas y ordenanzas del Sector Ruiseñores, del Polígono Gran Vía, del Polígono Miraflores, del Polígono Universidad, etc).

5º-Porque los vicios del PGM 1986, viciaron de nulidad la aprobación de los instrumentos que lo desarrollaron, ejecutaron y aplicaron dentro del ámbito territorial del Área de Referencia 52.

6º-Porque los instrumentos de planeamiento que desarrollaron el PGM 1986, en el ámbito territorial del Área de Referencia 52 (Antiguo Polígono 52), en el hipotético supuesto de que el PGM 1986, hubiese sido válido y eficaz, estuvieron viciados de nulidad al no haber respetado el tope de densidad máximo de viviendas 75 viv/Ha, establecido en el art. 75 del TRLS 1976.

7º-Porque el PGOU 2001, resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación -a la estatal Ley 8/1998 y a la autonómica Ley 5/1999- no es válido ni eficaz, ya que:

---a) Carece de documentos y determinaciones taxativamente exigidos por la legislación urbanística a los planes generales.

---b) Clasifica como suelo urbano suelos que no reúnen los requisitos establecidos en la legislación urbanística.

---c) Delimita sectores sin cumplir lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón.

---d) Gran parte de sus determinaciones discrecionales carecen de su preceptiva motivación justificativa, necesaria y suficiente.

---e) Atribuye aprovechamientos urbanísticos de forma arbitraria, sin la preceptiva motivación justificativa, necesaria y suficiente e incumpliendo el principio de equidad.

---f) No ha visto publicado en el BOA el contenido íntegro de las normas y ordenanzas urbanísticas en él integradas.

8º-Porque el TRPGOU 2003, Texto Refundido del PGOU 2001, no es un texto que regulariza, aclara o armoniza las determinaciones del PGOU 2001, sino que es un texto que altera, modificándolas sustancialmente, muchas de las determinaciones del PGOU 2001, y entre ellas las que afectan al ámbito territorial que nos ocupa, y esto lo ha hecho prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido para dichas modificaciones.

9º-Porque, en el hipotético supuesto de que las modificaciones introducidas por el TRPGOU 2003, respecto de una parte de la documentación del PGOU 2001, para el ámbito territorial que nos ocupa, hubiesen seguido el procedimiento legalmente establecido, estarían viciadas de nulidad:

---a) Por carecer de su preceptiva motivación justificativa, necesaria y suficiente.

---b) Por no ajustarse a la legislación del suelo, ni a la urbanística ni a la expropiatoria.

---c) Por incumplir el principio de equidad enunciado en el art. 5 de la Ley 6/1998.

10º-Porque el TRPGOU 2003, no entró en vigor como consecuencia de que no se ha publicado en el BOA el contenido íntegro del articulado de las normas y

ordenanzas urbanísticas en él integradas.

11°-Porque derivadamente el PERI del Sector F-52-1, está viciado de nulidad por aplicación del principio de jerarquía de los planes.

12°-Porque, subsidiariamente, el PERI del Sector F-52-1 está viciado de nulidad por incumplir su delimitación el art. 39 de la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón.

13°-Porque, subsidiariamente, el PERI está viciado de nulidad, porque los coeficientes de homogeneización de uso no se ajusta a los valores del mercado inmobiliario.

14°-Porque, subsidiariamente, el PERI esta viciado de nulidad porque incluye como suelos de sistemas generales a obtener por el sistema de compensación a suelos ya contenidos por expropiación y ocupación.

15°-Porque, subsidiariamente, en el hipotético supuesto de que los instrumentos de planeamiento hubiesen sido válidos y eficaces:

---a) Por infringir la legislación urbanística ya que los particulares no ostentan el porcentaje mínimo exigido en el RD 3288/1978, para iniciar la ejecución por el sistema de compensación.

---b) Por incluir, en calidad de suelos aportados por los particulares, parcelas que fueron expropiadas, ocupadas y entregadas al Ministerio de Fomento para la construcción de la Ronda Vía Hispanidad, viario que está destinado al servicio público desde hace años.

---c) Porque en el expediente no figura el plano catastral de cada una de las fincas que se dice que es aportada a la Junta, ni la superficie de dichas fincas, por lo que, en consecuencia, no está acreditado el coeficiente de participación que corresponde a cada propietario.

---d) Porque se utiliza un coeficiente de ponderación para los suelos del sistema general de valor 0,773 que no es justificable legalmente, no está justificado y su evaluación es absolutamente arbitraria.

---e) Porque en el expediente figura una escritura publica de constitución de la Junta de Compensación cuando no cabía dicha constitución ya que previamente no habían sido aprobados definitivamente y publicados en el BOP los contenidos íntegros de los articulados de las Bases y Estatutos.

---f) Porque en la escritura notarial de constitución figura el nombramiento de Don J. como Secretario de la Junta de Compensación cuando no es miembro de la Junta ni es funcionario al servicio del Ayuntamiento de Zaragoza, es decir, cuando no reúne los requisitos del artículo 25 LRJAP y PAC.

#### **CUARTO.- Pretensiones de la administración demandada:**

Se dicte Sentencia por la que se inadmita o desestime la demanda con imposición de costas al recurrente.

Por la Codemandada Junta de Compensación del área de Intervención F-52-1, de Zaragoza, se solicita el dictado de una Sentencia por la que se inadmita o subsidiariamente se desestime el recurso, imponiendo las costas al recurrente por concurrir en su actuación mala fe y temeridad.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** En esencia y dejando aparte el contenido de la impugnación indirecta que el recurrente efectúa contra múltiples normas de planeamiento a cuyo íntegro contenido nos remitimos, el recurso contra la aprobación definitiva de las Bases y Estatutos (único acto impugnado directamente ante esta sede) se basa en los siguientes puntos:

1-Que una superficie importante de suelos del sistema general que fueron obtenidos por expropiación urgente para la ejecución por el Ministerio de Fomento del sistema general viario supramunicipal Ronda Hispanidad, 3° Cinturón, aparecen en el PERI y en las bases y Estatutos, como suelos propiedad de particulares que van a incorporarse a la Junta de Compensación, siendo esto absolutamente ilegal, dado que dichos suelos, o más bien su propiedad, fue transmitida al Ministerio de Fomento desde el momento de su ocupación urgente y por tanto, los titulares de dichas fincas objeto de expropiación, no pueden incorporarse a la Junta de Compensación

invocando ser propietarios de unos bienes, de los cuales dejaron de ser propietarios hace muchos años.

2-Que el futuro pago del justiprecio en especie, no permite a los expropiados que se integren en la Junta de Compensación, como titulares de bienes expropiados ocupados.

Por el momento dichos propietarios sólo ostentan un derecho de crédito contra el expropiante.

3 -El hecho de que gran parte de los suelos incluidos en la ejecución del PERI del sector F-52-1, no sean propiedad de los propietarios que han formulado los Proyectos de Bases y Estatutos, conlleva:

---a) Que dichos particulares no alcancen a ser titulares del porcentaje mínimo que la Ley exige para poder iniciar el Sistema de Compensación (60%).

---b) Que es necesario e imprescindible citar al Patrimonio del Estado (como titular de los derechos urbanísticos de los bienes afectados al Ministerio de Fomento) para que preste su conformidad a incorporarse a la iniciativa privada de los propietarios que pretenden iniciar la ejecución del PERI del F-52-1, por el Sistema de Compensación.

Sin embargo hasta la fecha, los particulares no se han dirigido al Patrimonio del Estado, y tampoco lo ha hecho, que el informante sepa, el Ayuntamiento.

4-Respecto del contenido de los proyectos de bases y de estatutos, el recurrente mantiene que los vicios denunciados hasta aquí conllevan la nulidad de lo actuado y que sea preciso retrotraer numerosas actuaciones, por lo que en principio no procedería en este momento analizar el articulado de los Proyectos de Bases y Estatutos, pero en cualquier caso mantiene:

---a) no se justifica el coeficiente de ponderación de valor 0,773, que es absolutamente arbitrario o ilegal.

---b) en el expediente no figura el plano catastral de cada una de las fincas que se aportan ni su superficie. En consecuencia no se acredita el coeficiente de participación que en derecho corresponde a cada uno de los propietarios que han incoado el expediente.

---c) en el expediente figura una escritura pública de constitución de la Junta de Compensación, cuando no cabe tal constitución sin que previamente hayan sido tramitados y aprobados los Proyectos de Bases y Estatutos y sin que asimismo, una vez aprobados definitivamente, su contenido íntegro haya sido publicado en el BOP.

---d) en la escritura notarial de constitución de la Junta de Compensación, figura como Secretario de la Junta, D. J., no propietario de bien alguno incluido en la unidad de ejecución, ni tampoco persona al servicio del Ayuntamiento y por tanto que no ostenta la condición de miembro de la Junta. No reúne por ello los requisitos establecidos en el art. 25 LRJAP y PAC, y el artículo 23.4 de los Estatutos.

**SEGUNDO.-** La Ley Urbanística de Aragón, (Ley 5/1999), establece:

“TITULO V. SISTEMAS DE ACTUACIÓN

CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES

SECCION PRIMERA. Reglas comunes

Artículo 120. Modalidades

1. Las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, directa o indirecta, que el Ayuntamiento elija en cada caso.

2. Constituyen modalidades de actuación administrativa directa los sistemas de expropiación y cooperación.

**3. Constituyen modalidades de actuación administrativa indirecta, los sistemas de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora.**

Artículo 121. Elección

**1. La elección del sistema de actuación se llevará a cabo en el planeamiento o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución.** Siempre que el planeamiento general lo permita y así se prevea en el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada, la Administración deberá fijar el sistema o sistemas de actuación indirecta propuestos por los particulares. Para que la propuesta de aplicación del sistema de compensación sea vinculante, el proyecto de planeamiento deberá ser suscrito por propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad o unidades a ejecutar por dicho sistema.

#### Artículo 161

1. El procedimiento de constitución de la Junta de Compensación se iniciará mediante acuerdo de la Administración actuante por el que se aprueben inicialmente y se sometan a información pública los proyectos de estatutos y bases de actuación.

2. La redacción de los proyectos de los estatutos y de las bases de actuación corresponderá a los propietarios interesados que reúnan el porcentaje de superficie que da lugar a la aplicación del sistema de compensación.

3. El acuerdo de aprobación inicial, con los proyectos de estatutos y de bases de actuación, se publicará en el Boletín Oficial de la provincia y se notificará además individualizadamente a todos los propietarios afectados por el sistema de actuación, en cuya notificación se hará mención del Boletín Oficial en el que se inserte el aludido acuerdo. Serán propietarios afectados tanto los de suelo comprendido en el polígono o unidad de actuación como los de suelo destinado a sistemas generales que hayan de hacer efectivo su derecho en dicho polígono o unidad de actuación.

En el sistema de compensación, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.

#### Artículo 139. Estatutos y Bases

1. Los propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad de ejecución presentarán, en el plazo establecido por el planeamiento y, en su defecto, en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación definitiva del Plan o de la delimitación de la unidad de ejecución, los proyectos de Estatutos de la Junta de Compensación y Bases de Actuación de ésta ante el Ayuntamiento respectivo.

2. El procedimiento de aprobación de los anteriores proyectos de Estatutos y Bases será el mismo establecido para los Estudios de Detalle en el art. 61 de esta Ley, con la salvedad de entender limitada la iniciativa privada al porcentaje de propietarios establecido en el párrafo anterior.

Por su parte, el Reglamento de Gestión Urbanística, prevé:

#### Artículo 161

1. El procedimiento de constitución de la Junta de Compensación se iniciará mediante acuerdo de la Administración actuante por el que se aprueben inicialmente y se sometan a información pública los proyectos de estatutos y bases de actuación.

2. La redacción de los proyectos de los estatutos y de las bases de actuación corresponderá a los propietarios interesados que reúnan el porcentaje de superficie que da lugar a la aplicación del sistema de compensación.

3. El acuerdo de aprobación inicial, con los proyectos de estatutos y de bases de actuación, se publicará en el Boletín Oficial de la provincia y se notificará además individualizadamente a todos los propietarios afectados por el sistema de actuación, en cuya notificación se hará mención del Boletín Oficial en el que se inserte el aludido acuerdo. Serán propietarios afectados tanto los de suelo comprendido en el polígono o unidad de actuación como los de suelo destinado a sistemas generales que hayan de hacer efectivo su derecho en dicho polígono o unidad de actuación.

#### Artículo 162

1. Durante un plazo de quince días, contados a partir de la notificación, los propietarios podrán formular ante la Administración actuante las alegaciones que a sus derechos convengan y, en su caso, solicitar su incorporación a la Junta.

2. También podrán formularse alegaciones por quienes no sean propietarios afectados durante el plazo de quince días, contados desde la publicación en el Boletín Oficial de la provincia.

3. Transcurridos los plazos de alegaciones a que se refieren los números anteriores, la Administración actuante aprobará definitivamente los Estatutos y las bases de actuación con las modificaciones que, en su caso, procedieren y designará su representante en el órgano rector de la Junta.

**4. El acuerdo de aprobación definitiva se publicará en el Boletín Oficial de la provincia, expresando, si las hubiere, las modificaciones introducidas en los Estatutos o en las bases de actuación.** Asimismo, se notificará individualizadamente con ese mismo contenido a los propietarios indicados en el núm. 3 artículo anterior y a quienes hubieren comparecido en el expediente.

5. En la notificación del acuerdo de aprobación definitiva se requerirá a

quienes sean propietarios afectados, en los términos del núm. 3 del artículo anterior, y no hubieren solicitado su incorporación a la Junta, para que así lo efectúen, si lo desean, en el plazo de un mes, contado desde la notificación, con la advertencia de expropiación prevista en el art. 127.1 Ley del Suelo. Dicho trámite no tendrá lugar cuando la totalidad de los propietarios hubiera solicitado inicialmente o en el trámite previsto en el núm. 1 de este artículo su incorporación a la Junta.

#### Artículo 163

**1. Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo anterior, la Administración actuante requerirá a los interesados para que constituyan la Junta de Compensación, mediante escritura pública en la que designarán los cargos del órgano rector, que habrán de recaer necesariamente en personas físicas.**

2. La Junta quedará integrada por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial, y, en su caso, por las empresas urbanizadoras que se incorporen.

3. También tendrán derecho a formar parte de la Junta de Compensación los propietarios de suelo destinado a sistemas generales, cuando hayan de hacerse efectivos sus derechos en el polígono objeto de actuación por este sistema.

4. En la escritura de constitución deberá constar :

a) Relación de los propietarios y, en su caso, empresas urbanizadoras.

b) Relación de las fincas de las que son titulares.

c) Personas que hayan sido designadas para ocupar los cargos del órgano rector.

d) Acuerdo de constitución.

5. Los propietarios o interesados que no otorguen la escritura podrán consentir su incorporación en escritura de adhesión, dentro del plazo que al efecto se señale.

6. Copia autorizada de la escritura y de las adhesiones, en su caso, se trasladará al órgano urbanístico actuante, quien adoptará, si procede, acuerdo aprobatorio en plazo de treinta días.

7. Aprobada la constitución, el órgano actuante elevará el acuerdo junto con la copia autorizada de la escritura a la Delegación Provincial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para su inscripción en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras.

Los Estatutos de las Juntas de Compensación contendrán, cuando menos, las siguientes circunstancias:

a) Nombre, domicilio, objeto y fines.

b) Órgano urbanístico bajo cuya tutela se actúe.

c) Expresión del polígono o unidad de actuación que constituye su objeto.

d) Duración.

e) Condiciones o requisitos para incorporarse a la Junta; que no podrán ser más gravosos para unos propietarios que para otros. Los cotitulares de una finca o derecho habrán de designar, una sola persona para el ejercicio de sus facultades como miembro de la Junta, respondiendo solidariamente frente a ella de cuantas obligaciones dimanen de su condición. Si no designaren representante en el plazo que al efecto se señale, lo nombrará el órgano actuante.

Cuando las fincas pertenezcan a menores o personas que tengan limitada su capacidad de obrar, estarán representados en la Junta de Compensación por quienes ostenten la representación legal de los mismos.

f) Condiciones o requisitos para incorporarse a la Junta empresas organizadoras si expresamente se previera la posibilidad de su participación. Estas estarán representadas por una sola persona.

g) Órganos de gobierno y administración, forma de designarlos y facultades de cada uno de ellos.

h) Requisitos de la convocatoria de los órganos de gobierno y administración, requisitos y forma de la adopción de acuerdos, quórum mínimo y forma de computarse los votos, con expresión de los casos en que sean proporcionales al derecho o interés económico de cada miembro y aquellos otros en que el voto sea individualizado.

- i) Derechos y obligaciones de sus miembros.
- j) Medios económicos y reglas para la exacción de aportaciones que con carácter tanto ordinario o extraordinario pudieran acordarse.
- k) Expresión de los recursos que con arreglo a la ley sean procedentes contra los acuerdos de la Junta.

l) Normas sobre su disolución y liquidación.

#### Artículo 167

1. Las bases de actuación contendrán las determinaciones siguientes:

a) Criterios para valorar las fincas aportadas, que podrán ser distintos de los establecidos para la reparcelación en la Ley del Suelo cuando así se acuerde por unanimidad.

b) Criterios de valoración de derechos reales sobre las fincas, servidumbres prediales y derechos personales que pudieran estar constituidos en razón de ellas.

c) Criterios de valoración de edificaciones, obras, plantaciones e instalaciones que deberán derruirse o demolerse.

d) Criterios para valorar las aportaciones de empresas urbanizadoras.

e) Procedimiento para contratar la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, las de edificación.

f) Criterios de valoración de las fincas resultantes en función del aprovechamiento del polígono o unidad de actuación.

g) Reglas para la adjudicación de fincas a los miembros de la Junta en proporción a los bienes o derechos aportados, expresando los criterios de adjudicación en comunidad, si procediere.

h) Supuestos de incumplimiento de las obligaciones de los miembros de la Junta de Compensación que darán lugar a la expropiación de sus bienes o derechos.

i) Reglas para valorar los inmuebles que se construyan cuando la Junta esté facultada para edificar y criterios para la fijación del precio de venta a terceras personas.

j) Forma y plazos en que los propietarios de terreno o titulares de otros derechos han de realizar aportaciones a la Junta, bien en metálico, bien en terrenos o en industria, en su caso.

k) Reglas para la distribución de beneficios y pérdidas.

l) Supuestos de compensación a metálico en las diferencias de adjudicación.

m) Momento en que pudiera edificarse sobre solares aportados o adjudicados por la Junta, por los propietarios o por las empresas urbanizadoras, sin perjuicio de la solicitud de licencia al Ayuntamiento en cuyo territorio se efectúe la actuación.

n) Forma de exacción de las cuotas de conservación, si procediere, hasta la disolución de la Junta.

2. Las bases de actuación podrán contener, además, las determinaciones complementarias que se consideren adecuadas para la correcta ejecución del sistema y de las obras de urbanización, incluso señalando las características técnicas mínimas que deben recogerse en los proyectos de urbanización que se redacten.

A su vez, debe ponerse de relieve que como dice la Sentencia de 23 de mayo de 2000, del TSJ de Aragón, (Sentencia 452/2000):

*“.....La ejecución del planeamiento es claramente en nuestro Ordenamiento Jurídico una función pública en la que los propietarios del suelo a urbanizar, pueden asumir mayor; menor o incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique -compensación, cooperación o expropiación-, siendo en el de compensación donde aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios, dado que, según se desprende del artículo 126.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, son ellos mismos los que asumen la carga, no ya de costear la urbanización, sino de llevarla a cabo por sí mismos, y ello, mediante la constitución de una Junta de Compensación que da lugar a un supuesto de los denominados de autoadministración; el procedimiento de constitución de la referida Junta, como así se establece en el artículo 161 del Reglamento de Gestión Urbanística, se inicia mediante acuerdo de la Administración actuante por el que se aprueban inicialmente y se someten a información pública, los proyectos de **estatutos y bases de actuación con arreglo a los cuales pueda llevarse a término la ejecución del Plan**, que han de ser redactados y presentados por los Propietarios que integran las mayorías cualificadas exigidas por la Ley, y a su vez, una vez transcurridos los plazos de*

*alegaciones, aprobados definitivamente por la Administración actuante, estando facultados los propietarios afectados para impugnarlos en vía administrativa y agotada ésta, en la Jurisdiccional, pues **dada su trascendencia es evidente, han de ser conformes al Ordenamiento Jurídico**, estableciéndose en los artículos 166 y 167 del citado Reglamento de Gestión Urbanística, las circunstancias y determinaciones que cuando menos, han de contener los Estatutos y Bases de Actuación.....*

***Teniendo en cuenta que los Estatutos tienen estricto carácter normativo, en cuanto limitados a establecer simples reglas fundamentales de régimen interno de la Junta de Compensación, cuyos miembros han adquirido su condición libremente por iniciativa inicial o por incorporación a la Junta ya constituida a la que se refieren, nada impediría que la responsabilidad por los eventuales cumplimientos de las obligaciones de sus miembros se sustanciara en el seno de la propia Junta con el establecimiento en sus Estatutos de medidas tendentes a paliar los mismos y distintas de las establecidas en el artículo 181 RGU, sin que tuvieran carácter sancionador, sin embargo, la suspensión de los derechos del socio moroso en la Junta de Compensación que con carácter general establece el artículo 26 D) de los Estatutos cuya legalidad se cuestiona, recogidos en el artículo 12 de los mismos en el que se contemplan no solo derechos referidos a la participación de sus miembros en el funcionamiento de la Junta, sino también otros referidos al derecho de propiedad, información de actuaciones, ejercicio de recursos y cualesquiera otros derechos; constituyen una sanción sin cobertura legal precisa y, en consecuencia, procede declarar la ilegalidad de dicho precepto...***

**TERCERO.-** Expuesto lo anterior, entendemos que el presente recurso debe ser íntegramente desestimado.

En numerosos litigios que se han dilucidado y se dilucidan ante este Juzgado y el resto de los Juzgados Contencioso-administrativos y el propio Tribunal Superior de Justicia el recurrente en nombre y ejercicio de la acción pública urbanística, somete al enjuiciamiento de estos tribunales múltiples cuestiones relativas al Planeamiento, Gestión y Desarrollo del Urbanismo en nuestra ciudad. En muchos de ellos se ha llegado a plantear la falta de legitimación del recurrente para la interposición del recurso de que se trata en cada caso, ahora bien, en aras de la amplitud legal y jurisprudencial con la que se configura la acción pública urbanística, en la mayoría de las ocasiones, por no decir en todas, dicha falta de "legitimación no ha prosperado. Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa -y en esto estamos de acuerdo con la representación y defensa de la Administración demandada- el recurrente va más allá, y además de proceder, insistimos, al ejercicio de la acción pública urbanística a través de la impugnación indirecta de múltiples normas de planeamiento (en actitud que pese a que luego analizaremos, ya avanzamos, se encuentra a nuestro parecer desconectada totalmente de la impugnación directa que se efectúa) procede a impugnar directamente el acuerdo de aprobación definitiva de las Bases y Estatutos que nos ocupan, ejerciendo o protegiendo en este caso Derechos de tercero (del Ministerio de Fomento, al que entendería propietario de una gran cantidad de la superficie sobre la que se actúa) y basando su impugnación en el hecho de que algunos de los que aquí son tenidos como propietarios no lo serían, siéndolo en cambio dicho Ministerio por haber obtenido dichas propiedades a través del mecanismo expropiatorio, que le habría transmitido la titularidad de los terrenos de tales propietarios. Solicita incluso la citación del Ministerio de Fomento y su personación en las actuaciones para ratificar o convalidar en su caso lo actuado.

Pues bien, entendemos que la impugnación que aquí se mantiene no puede prosperar porque el recurrente en aras del ejercicio de la acción pública urbanística, se encontraría protegiendo derechos de tercero (Ministerio de Fomento) para cuyo ejercicio no se encuentra en modo alguno legitimado y basa la existencia de tal derecho de tercero en base a toda una serie de cuestiones que pondrían en entredicho un procedimiento expropiatorio previo en el que se habrían transmitido a dicho Ministerio tales titularidades a través de las oportunas compensaciones a los expropiados que les legitimarían para su intervención en la Junta de Compensación, como propietarios, compensaciones éstas cuya legalidad y eficacia no han sido por otra parte desvirtuadas en modo alguno.

Por lo demás, el resto del contenido impugnatorio que se esgrime contra los

Estatutos y Bases, tampoco puede ser estimado. En este aspecto compartimos nuevamente la oposición a la demanda que se efectúa por la representación y defensa de la Administración:

1-concretamente, no cabe imputar a unas Bases o Estatutos, la ilegalidad de un coeficiente que deriva del propio Plan de aplicación (nos referimos a la crítica que se efectúa del coeficiente de ponderación de valor 0,773).

2-tampoco cabe entender no acreditada la identificación y superficie de las fincas aportadas, simplemente por discrepar de los documentos obrantes en autos y tendentes a tal efecto,

3 -no se acredita que existiese una constitución de la Junta de Compensación-atendido el expediente se acredita todo lo contrario- sin que previamente se hubieran aprobado las Bases y Estatutos y por último,

4 -no cabe mantener como motivo de impugnación de las Bases o/y Estatutos, lo que se entiende una directa vulneración de los mismos (que se designa como Secretario de la Junta, a un no propietario, infringiendo el artículo 23.4 de los Estatutos).

**CUARTO.-** Por último, el artículo 26 LJCA, establece:

“Artículo 26

Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.”

En este aspecto, el recurrente mantiene que lo que cuestiona es:

1-la validez y eficacia del Plan Parcial del Subpolígono 52-B, por:

---a) haber desarrollado la modificación puntual del PGOU, 1968, cuando en la fecha de aprobación del Plan Parcial, no había sido aprobada definitivamente todavía la citada Modificación Puntual del PGOU 1968, es decir, por haber sido vulnerado el principio de jerarquía de los instrumentos de planeamiento.

---b) haber ignorado que la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del PGMO 1968, fue declarada nula por Sentencia confirmada por el Tribunal Supremo, que conllevó la nulidad de la aprobación del Plan Parcial.

---c) por no haber respetado el art. 60.3 de la Ley 19/1 975, de Reforma de la Ley del Suelo que limitó la densidad a 75 viv/Ha.

2-que los vicios del PGMO 1986, en el ámbito territorial que nos ocupa provienen:

---a) Derivadamente por los vicios del Plan Parcial del Subpolígono 52-B

---b) Derivadamente, por los numerosos vicios intrínsecos que afectan a la validez del PGMO 1986.

---c) También derivadamente, por los numerosos vicios que afectan a la eficacia del PGMO 1986, como consecuencia de que se produjo en 1987, la publicación en el BOP, del contenido íntegro del articulado de las normas y ordenanzas urbanísticas integradas en dicho PGMO 1986.

3- que los vicios de las actuaciones de desarrollo del PGMO 1986, en el ámbito territorial que nos ocupa provienen de los vicios del PGMO 1986, y del incumplimiento de la legislación urbanística.

4- que los vicios del PGOU 2001, provienen:

---a) De la arbitrariedad de muchas de las decisiones del PGOU 2001, dada la ausencia de la preceptiva motivación justificativa, necesaria y suficiente, razonada y razonable, de la mayor parte de sus determinaciones discrecionales.

---b) Del incumplimiento de numerosas normas regladas establecidas en la estatal Ley 6/1998, en la Ley 5/1999, Urbanística de Aragón, y en el RD 2159/1978, vigente en muchos extremos en la fecha de formación, tramitación y aprobación del PGOU.

---c) Del incumplimiento del principio de igualdad al tiempo de la calificación, con las arbitrarias atribuciones de aprovechamientos y adscripciones de suelos de sistemas generales para su obtención con cargo a los aprovechamientos.

- d) De que dicha actuación urbanística no se sometió en todos los ámbitos delimitados a los fines que la justificaban el interés general.
- e) Del incumplimiento del principio de racionalidad.
- f) Del incumplimiento del procedimiento legalmente establecido ya que su tramitación no se ajustó al procedimiento establecido en la legislación aplicable.
- g) Del incumplimiento del principio de equidad.
- 5- que los vicios del TRPGOU 2003, provienen:
  - a) De los mismos vicios del PGOU 2001.
  - b) De que no es un Texto Refundido.
  - c) De las alteraciones introducidas en el PGOU 2001, sin dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 5/1999, respecto de las modificaciones de los planes.
  - d) De la infracción del art. 39 de la Ley 5/1999.
  - e) Del incumplimiento del principio de equidad.
- 6- que los vicios del PERI del Sector F-52-1, provienen:
  - a) Derivadamente de los vicios del TRPGOU 2003.
  - b) De incumplir la legislación urbanística.
  - c) De incumplir el principio de equidad.
- 7- que los vicios de las Bases y Estatutos provienen:
  - a) Derivadamente de los vicios del PGOU 2001 y del TRPGOU 2003.
  - b) Derivadamente de los vicios del PERI del F-52-1.
  - c) De incumplir el RD 3.288/1978
  - d) De incumplir la doctrina de los actos propios, es decir, el principio de la buena fe.
  - e) De los vicios intrínsecos de las Bases y Estatutos.
  - f) De incumplir la LRJAP y PAC.

Pues bien, dicho esto entendemos que la aprobación definitiva de las Bases y los Estatutos que nos ocupan, y concretamente su contenido -definido antes de conformidad con lo que establece el Reglamento de Gestión Urbanística- no supone un acto de aplicación directa de ninguna de las Disposiciones Generales invocadas, en el sentido al efecto exigible de conformidad a lo establecido en el artículo 26 LJCA. Tampoco -atendido el contenido de la impugnación indirecta que se mantiene por el recurrente- existe una conexión, y mucho menos directa, entre la supuesta ilegalidad que se mantiene respecto a tales Disposiciones Generales, y las ilegalidades en que hubiera podido incurrir el acto directo de aplicación, que insistimos, se desvincula en su contenido, naturaleza y fines, de lo que en esencia regulan tales Disposiciones Generales. Debe añadirse que lo que sí parece evidente, es que el recurrente lo que se encuentra ejercitando es realmente una impugnación directa de tales Disposiciones Generales, realizando una crítica in género de las mismas y en múltiples aspectos, que insistimos, se desvincula del contenido, naturaleza y finalidad del acto administrativo impugnado directamente y por tanto no tiene cabida en la presente litis de la forma en que ha sido planteada. Debe igualmente ponerse de relieve, que a través de la impugnación indirecta de las Disposiciones Generales impugnadas y reiteradamente mencionadas; el recurrente mezcla los motivos de impugnación de fondo (críticas plurales al contenido de las mismas en general, como ya hemos dicho no admisibles), con motivos procedimentales (excluidos de un supuesto de impugnación indirecta) e insiste en cuestiones ya resueltas reiteradamente por los Tribunales (nos referimos concretamente a los motivos de impugnación que esgrime en relación al PGMO 1986 y sus derivados, su validez, eficacia.....), que perpetúa en su invocación no sólo frente a dicho Plan, sino en su origen y consecuencia contra los posteriores.

Por último y aunque ya hemos analizado esta cuestión, insistimos, la impugnación de las Bases y Estatutos a través de la impugnación indirecta del PGOU 2001, y del PERI, F-52-1, carece de la conexión directa exigible entre el supuesto vicio o defecto que dichas Disposiciones Generales hubieran comunicado a dichas Bases y Estatutos, no pudiendo entenderse que las reiteradamente mencionadas Bases y Estatutos, constituyan un acto de aplicación de las mismas en el sentido exigido por el artículo 26 antes expuesto, no apreciándose en los mismos incumplimiento alguno -que no se concreta- del RD 3288/1978, ni incumplimiento, de la doctrina de los actos propios o del principio de buena fe -vicio éste que no se desarrolla por el actor- ni incumplimiento de la LRJAP y PAC -que tampoco se

concreta-.

Debe procederse por tanto a la íntegra desestimación de la demanda.

**QUINTO.-** 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 208/2007-AC, interpuesto por D. J. y D<sup>a</sup> M., 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.