

---

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA**  
**Recurso nº 228/2010. Sentencia nº 249 (16-05-2014)**

---

**TEMA: PLANEAMIENTO**

PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR. NULIDAD. F-63-5.

Inadmisibilidad impugnación genérica de acuerdos municipales. Impugnación indirecta PGOU 2001. Inexistencia de disconformidad entre la norma aplicada y la norma superior.

Inaplicabilidad art. 74 LUA al tratarse de una Revisión que no de una Modificación Aislada. Inclusión procedente de los terrenos del recurrente en la nueva F-63-5.

Ius variandi justificado. Defectos formales no implican la anulación del Plan. Inexistencia de indefensión.

Bases y Estatutos vicios alegados carentes de fundamento.

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

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Juan-Carlos Zapata Híjar

**MAGISTRADOS**

D. Jesús-María Arias Juana (*Ponente*)

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

D. Juan-José Carbonero Redondo

En Zaragoza, a dieciséis de mayo de dos mil catorce.

En nombre de S.M. el Rey.

VISTO, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN (Sección Primera), el recurso contencioso-administrativo número 228 de 2010, seguido entre partes; como demandante D<sup>ña</sup>. A., representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. M. y asistido por el Letrado D. J.; y como demandada el AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA, representado por la Procuradora de los Tribunales D<sup>ña</sup>. S. y asistida por la Letrada D<sup>ña</sup>. R. Es objeto de impugnación el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de fecha 20 de julio de 2010, por el que se dio respuesta a la impugnación efectuada por la recurrente, en su escrito de 3 de marzo de 2010, de diversos instrumentos y actuaciones urbanísticas.

**Procedimiento:** Ordinario.

**Cuantía:** Indeterminada.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La parte actora en el presente recurso, por escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal en fecha 2 de julio de 2010, interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo citado en el encabezamiento de esta sentencia.

**SEGUNDO.-** Previa la admisión a trámite del recurso 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:

*“PRIMERO.- Se revoque la desestimación del recurso interpuesto ante el Ayuntamiento de Zaragoza, el 03/03/2010, y se declare la nulidad del PERI del A.1. F-63-5, de las Bases y Estatutos, de la constitución de la Junta de Compensación y del Proyecto de Urbanización, porque:*

*1º) El PERI está viciado de nulidad, derivadamente, como consecuencia de los vicios que determinan la falta de eficacia y validez de la Modificación Aislada de 1990 del Plan General de 1986, Modificación Aislada que sirvió de base para el Plan General de 2001 resultante de la Revisión, Modificación y Adaptación del Plan*

General de 1986 (con su Modificación Aislada de 1990) a la estatal Ley 6/1998 y a la autonómica Ley 5/1999 de Aragón, en aplicación de la legislación y la doctrina jurisprudencial. En efecto:

1º.a) La Modificación Aislada del Plan General llevada a cabo el 05/06/1990 nunca entró en vigor por cuanto que el contenido íntegro de las normas urbanísticas específicas del Área de Reforma Interior prevista en dicha Modificación Aislada (las establecidas en la denominada "ficha" del AI no fueron publicadas en el BOP (tampoco lo habían sido, anteriormente, las de otras AIs como, las U-63-01, U63-02, U-63-03, U-63-04, U-63-05, U-63-06, U-63-07, U-63-08, U-63-09, U-63-10 y U-63-11).

1º. b) La Modificación Aislada del Plan General de 1990 estaba viciada de nulidad ya que, al aumentar el suelo urbano, al aumentar la capacidad del Plan General de 1986, se alteraba la estructura fundamental de dicho Plan General, lo que exigía su formación, tramitación y aprobación como Revisión del Plan General y no como Modificación.

1º.c) La Modificación Aislada del Plan General de 1990 estaba viciada de nulidad ya que carecía de las determinaciones normativas reguladoras de los trazados, las características y exigencias mínimas de las redes de infraestructuras y servicios sistemas generales y sistemas locales.

2º) El PERI está viciado de nulidad, derivadamente, como consecuencia de los vicios que afectan a la eficacia y validez del Plan General de 2001 y, en especial, a las alteraciones de clasificación y calificación de suelo llevadas a cabo, dentro del ámbito territorial del A.I. F-63-5, vulnerando la legislación y la doctrina jurisprudencial. En efecto:

2º.a) El Plan General de 2001 no ha entrado en vigor ya que no ha visto publicado en el BOP el contenido íntegro de las normas y ordenanzas urbanísticas en él integradas.

2º.b) El Plan General de 2001 incluye como suelo urbano no consolidado del A.I.F-63-5 suelos próximos al cementerio que no han sufrido jamás transformación urbanística alguna y que, por lo tanto, en el mejor de los casos, sólo podrían ser clasificados como suelo urbanizable.

2º.c) El Plan General de 2001 incluye como suelo urbano no consolidado del A.I.F-63-5, suelos próximos al cementerio que, en el Plan general de 1986, estaban calificados de zona verde sin que hubiesen sido urbanizados como zona verde y sin haber cumplido las exigencias del art. 74.2 LUA.

2º.d) El Plan General de 2001 incluye como suelo urbano no consolidado A.I. F-63-5, suelos próximos al cementerio que, en el Plan General de 1986 estaban clasificados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección del Regadío cuando, tal y como tiene establecido el TS, la desclasificación del Suelo No Urbanizable de Especial Protección y su posterior clasificación como suelo urbano no consolidado conlleva el ejercicio sucesivo de dos potestades regladas y, además, el cumplimiento de unos requisitos (art. 74.2 LUA) que no se cumplieron en este caso.

2º.e) El Plan General de 2001 incluye como suelo urbano no consolidado A.I. F-63-5, suelos del antiguo término de Utebo que, desde hace muchos años, estaban consolidados por la urbanización y la edificación y que, en consecuencia debieron clasificarse todos ellos como suelo urbano consolidado.

2º.f) Que el Plan General de 2001 no contiene las preceptivas determinaciones normativas reguladoras de los trazados, características y exigencias mínimas, de las redes de infraestructuras y servicios sistemas generales y sistemas locales al servicio del AI F.63-5.

3º) El PERI está viciado de nulidad por los vicios que afectan a su tramitación y a su contenido. En efecto:

3º.a) Pese a tratarse de un planeamiento de iniciativa privada el Ayuntamiento no notificó individualmente a la recurrente la apertura del trámite de información pública del PERI aprobado inicialmente al objeto de que formulase alegaciones.

3º.b) Pese a tratarse de un planeamiento de iniciativa privada el Ayuntamiento no notificó individualmente a la recurrente la aprobación definitiva, con expresión de recursos, al objeto de que pudiese interponer los recursos

correspondientes.

3º.e) *Las redes sistemas locales de infraestructuras y suministros al servicio del A.I F-63-5 y sus conexiones con las redes sistemas generales no están legitimadas previamente en el Plan General de 2001.*

4º) *Las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación no son válidas ni eficaces:*

4º.a) *Por los vicios que afectan a los instrumentos de planeamiento de los que derivan.*

4º.b) *Porque fueron aprobadas inicialmente en una fecha en la que no había sido aprobado definitivamente el PERI.*

4º.c) *Porque tras su aprobación inicial ésta no fue notificada, junto con el texto de los proyectos de Bases y Estatutos, individualmente a la recurrente vulnerando el art. 161.3 del RD 3288/1978 para que formulase alegaciones.*

4º. d) *Porque tras su aprobación definitiva, anterior a la publicación del PERI, el contenido íntegro de sus textos articulados no fue publicado en el BOP ni fueron notificados a la recurrente con expresión de recursos.*

4º.e) *Porque los derechos de los miembros de la Junta de Compensación no se ajustan a lo establecido en el art. 27.1 del RD Leg. 2/2008, de 20 de Junio.*

5º) *La aprobación del Proyecto de Urbanización está viciada de nulidad:*

5º.a) *Por los vicios que afectan a los instrumentos de planeamiento de los que trae causa.*

5º.b) *Porque fue aprobado inicial y definitivamente antes de que el PERI hubiese entrado en vigor y antes, también, de la constitución de la Junta de Compensación.*

5º. e) *Porque la aprobación inicial no fue notificada a la recurrente para que formulase alegaciones.*

5º.d) *Porque no fue formulado por la Junta de Compensación que no existía en las fechas de sus aprobación inicial y definitiva.*

6º) *La constitución de la Junta de Compensación en 04/02/2010 está viciada de nulidad:*

6º.a) *Por los vicios de planeamiento y de las Bases y Estatutos.*

6º.b) *Porque en la fecha de suscripción de la escritura de constitución no se había producido la publicación en el BOP del contenido de las normas y ordenanzas del PERI, es decir, el PERI no había entrado en vigor.*

**SEGUNDO.- Se declare:**

1º) *Que es nula e ineficaz la Modificación Aislada de 1990 del Plan General de 1986 por los vicios citados en los hechos y fundamentos de este recurso.*

2º) *Que es nulo e ineficaz el Plan General de 2001 por los vicios citados en los hechos y fundamentos de este recurso".*

**TERCERO.-** La Administración demandada, en su escrito de contestación a la demanda, solicitó, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que, por su parte, estimó aplicables, que se dictara sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso o, subsidiariamente, su desestimación.

**CUARTO.-** Recibido el juicio a prueba, con el resultado que es de ver en autos, y tras el trámite de conclusiones, se celebró la votación y fallo el día señalado, 15 de mayo de 2014.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Como ya se ha dicho en otras ocasiones por esta Sala, 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.

En tal sentido es de citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2004, en la que se declara que la acción contencioso administrativa aparece desdoblada “en un acto de interposición, limitado a la indicación del acto

que se recurre, y la demanda, en la que han de formularse los fundamentos fácticos y jurídicos de dicha impugnación. Se trata, pues, de un acto complejo, escindido en dos trámites por la razón práctica de tener a la vista el expediente para formular la demanda, pero con identidad objetiva y subjetiva, por lo que debe darse entre ambos una estrecha correlación, consistente en que la demanda no puede referir la impugnación a actos o disposiciones no mencionadas en el escrito de interposición. Por consiguiente, la fijación del acto objeto del recurso se hace en el escrito de interposición y ninguna norma procesal permite cambiar el objeto del proceso en la demanda; así vino considerándolo una reiterada doctrina jurisprudencial -sentencias, entre otras, de 16 de febrero de 1976, 4 de octubre de 1979, 4 de febrero de 1983, 16 de octubre de 1984, 2 de octubre de 1990, 6 de febrero de 1991-, expresiva de que queda fuera del proceso toda consideración sobre el acto que no fue impugnado en el escrito de interposición, lo que obliga sólo a tener en cuenta la pretensión del escrito inicial o de interposición del recurso, so pena de incurrir en desviación procesal”.

En el caso enjuiciado, el presente recurso se interpuso, tal y como quedó especificado en el escrito inicial, contra el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza de fecha 20 de julio de 2010, por el que se dio respuesta al recurso planteado en vía administrativa por la recurrente en su escrito de 3 de marzo de 2010, y en el que solicitó que se tuvieran por impugnados: “1º) La aprobación definitiva del PERI del AI. F-63-5 por sus vicios intrínsecos y por los vicios del instrumento de planeamiento de mayor rango. 2º) La aprobación definitiva de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación del AI. F-63-5 por sus vicios intrínsecos y por los vicios de los instrumentos de planeamiento de los que trae causa. 3) La constitución de la Junta de Compensación, por los vicios señalados en los apartados anteriores. 4º) El PGOU 2001 por los vicios que le afectan: 4º.a) Como consecuencia de los vicios del precedente PGOU 1986 del que el PGOU 2001 es Revisión, Modificación y Adaptación (vicios que acarrearán la ineficacia y la nulidad de pleno derecho de este PGOU 1986). 4º.b) Como consecuencia de los vicios del propio PGOU 2001 (vicios que acarrearán su ineficacia y su nulidad de pleno derecho). 5º) Los acuerdos que hayan sido adoptados, en su caso, por los órganos rectores de la Junta de Compensación, habida cuenta de que, además de los vicios denunciados hasta aquí, la Junta de Compensación carece hasta la fecha, que la compareciente sepa, de personalidad jurídica ya que no adquirirá dicha personalidad hasta que haya sido inscrita en el Registro de Entidades Colaboradoras del Gobierno de Aragón, ya que dicha inscripción tiene carácter constitutivo”.

Debiendo significarse que si bien el referido Acuerdo de 20 de julio de 2010 califica el escrito de impugnación de la recurrente de recurso de alzada contra la constitución de la Junta de Compensación del Área de Intervención F63-5, lo cierto es que la primera pretensión impugnatoria contenida en dicho escrito es la relativa al PERI de esta área. PERI cuya aprobación definitiva -si bien condicionada su eficacia a la aportación de un texto refundido de la documentación- se produjo por acuerdo de 25 de mayo de 2009, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 27 de marzo de 2010, en el mismo en que se publicaron el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 4 de diciembre de 2009, por el que se mostró conformidad al texto refundido del PERI aportado por la Junta Gestora, visado el 11 de noviembre de 2009 -con determinadas salvedades-, y las Normas Urbanísticas de dicho Plan. Haciéndose expresa indicación en ambos acuerdos de podía interponerse recurso de reposición potestativo, previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo. De modo que, no habiéndosele notificado a la recurrente ninguno de los acuerdos recaídos en la tramitación del PERI -en lo que más adelante se incidirá-, del que dice haber tenido conocimiento en la reunión convocada por la Junta Gestora del AI-63-5 para la constitución de la Junta de Compensación, celebrada el 4 de febrero de 2010, se ha de concluir que la interposición del recurso de reposición, ofrecido -se insiste- por el propio Ayuntamiento al aprobarse el instrumento de planeamiento, lo fue en plazo. De hecho la representación del Ayuntamiento, y no obstante el contenido del acuerdo expreso objeto de este recurso, ninguna objeción sobre la admisibilidad del mismo en relación con dicho Instrumento efectúa en su contestación a la demanda, como tampoco en relación con los acuerdos aprobatorios de los Estatutos y Bases de Actuación.

Consecuentemente, el objeto del presente recurso se concreta a los

instrumentos y actuaciones directamente impugnados por la recurrente en el escrito al que se dio respuesta por el citado acuerdo de la Junta de Gobierno de Zaragoza, es decir, el PERI del área de intervención F-63-5, las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, y la constitución de esta Junta, y a los instrumentos de planeamiento que ha de entenderse que se impugnaron indirectamente, esto es, el PGOU de 1986 y el PGOU de 2011. Resultando, pues, inadmisibles, como objeto de la representación municipal, tanto la impugnación que ahora se hace en la demanda del Proyecto de Urbanización del área en cuestión, como la impugnación de la modificación aislada del PGOU de 1986 que se llevó a efecto en 1990.

Siendo igualmente inadmisibles, como impugnación directa -como viene a pretender la actora en su demanda-, el PGOU de 2001, pues, pese a lo que se alega, sí fue objeto de la publicación legalmente exigida, careciendo, por ello, de consistencia sustentar que el plazo para su impugnación continúa abierto -en concreto, dando cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de 13 de junio de 2001, por el que se aprobó la Revisión, se procedió a la publicación de dicho Acuerdo en el Boletín Oficial de Aragón de 16 de junio de 2001, junto con las Normas urbanísticas y los Anejos en aquel referidos; lo que igualmente sucedió con el Texto Refundido aprobado el 13 de diciembre de 2002, cuya publicación tuvo lugar en el referido Boletín Oficial de 3 de enero de 2003, y el aprobado el 6 de junio de 2008, publicado en el del 30 de junio de 2008-.

Como también resulta inadmisibles la impugnación genérica ya efectuada en vía administrativa y reiterada en la fundamentación jurídica de la demanda, aun sin petición específica al efecto en el suplico de la misma, de los acuerdos que se hayan podido adoptar por los órganos rectores de la Junta de Compensación, dada la falta de concreción al respecto y cuando ni tan siquiera, al dictarse el acuerdo de la Junta de Gobierno aquí recurrido -así se puso de manifiesto en el informe jurídico que le precedió-, constaba al Ayuntamiento la existencia de ellos.

**SEGUNDO.-** Entrando en el examen de la impugnación indirecta de los instrumentos de planeamiento, por lo que respecta a la del PGOU de 1986, carece de todo fundamento, desde el momento en que, no obstante lo alegado por la recurrente, nos encontramos ante un planeamiento -el que sirva de amparo al PERI recurrido-nuevo, que sustituye al anterior, no constituyendo en modo alguno un mero desarrollo o aplicación de éste. Conforme al artículo 72.2 de la Ley Urbanística de Aragón -Ley 5/1999, de 25 de marzo, entonces aplicable-, “tendrá la consideración de revisión del Plan General de Ordenación Urbana cualquier alteración del mismo que afecte sustancialmente a la estructura general y orgánica del territorio, integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, el sistema de núcleos de población y los sistemas generales de comunicación, equipamiento comunitario, espacios libres públicos y otros”. Siendo de recordar la doctrina jurisprudencial recaída en aplicación de los preceptos estatales antecedentes del referido entorno a la diferenciación de los conceptos revisión y modificación de los Planes de Ordenación que recoge la sentencia de 12 de febrero de 1985: “... mientras la revisión implica un examen total del texto objeto de ella, a fin de verificar si el mismo se ajusta a la realidad, y, en su caso, introducir la modificación correspondiente, en la segunda se trata de la concreta modificación de alguno de los elementos del Plan -Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 17 de Febrero de 1977-, y hoy deslindadas en el artículo ciento cincuenta y cuatro del Reglamento de Planeamiento que nos enseña que la revisión consiste en la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto, por la aparición de circunstancias sobrevenidas de carácter demográfico o económico que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de la capacidad del Plan revisado, mientras que la modificación es una categoría residual que comprende todos los casos de alteración de determinaciones no encuadrables en la revisión, aun cuando dicha alteración lleve consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, esto es, como se resume y simplifica por algún importante sector de la doctrina científica, la revisión equivale a un replanteamiento global o cuando menos sustancial del Plan en su conjunto, reduciéndose la modificación a la alteración de concretos elementos de aquél”.

No se dan, por tanto, en relación a dicho Plan de 1986 -incluida su modificación del 1990- los presupuestos para que pueda plantearse y prosperar un recurso indirecto contra una disposición de carácter general, esto es, la existencia de una disconformidad entre la norma aplicada y una disposición de rango superior. Lo que confirma el Tribunal Supremo en la sentencia de 18 de noviembre de 2011, al declarar que “no puede esgrimirse con éxito que con motivo de la impugnación del Texto Refundido del Plan General de 2002, recordemos que el Plan General es de 2001, se realice una impugnación indirecta del Plan anterior, es decir, aprobado en 1986. No hay impugnación indirecta de una norma reglamentaria, pues tal es el rango normativo de los planes de ordenación urbanística, con motivo de la entrada en vigor de la norma posterior que sustituye el planeamiento general anterior. Nada más alejado del mecanismo de la impugnación indirecta. Viene al caso recordar que el artículo 26.2 de la LJCA regula la impugnación indirecta contra disposiciones generales --tanto para los casos en que no se haya recurrido la disposición general como para el caso de que la misma haya sido desestimada--, con motivo de la impugnación de los actos de aplicación, que esta Sala ha extendido al planeamiento de desarrollo. De modo que ninguna relación media entre la regulación legal y el planteamiento que ahora se realiza en casación, en el que la recurrente se recrea recordando las infracciones en que, a su juicio, incurría el Plan General de 1986, y que fueron ya desestimadas en recursos anteriores”.

**TERCERO.-** Entrando en el examen de la impugnación indirecta del PGOU de 2001, se ha de comenzar recordando nuevamente cual es el ámbito de la de impugnación indirecta de Disposiciones Generales. Como hemos dicho en otras ocasiones 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. 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.

Así, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012 (2721/2012), “según jurisprudencia consolidada tan solo cabe articular la impugnación indirecta como vía para discutir la legalidad del único acto directamente impugnado y en conexión dialéctica con este (y con su concreto contenido). Así lo dice la STS de 10 de diciembre de 2002 (Rec. directo 1345/2000): “Al impugnar un acto administrativo que hace aplicación de una norma reglamentaria cabe, ciertamente, impugnar también ésta, pero sólo en tanto en cuanto la ilegalidad de dicha norma sea causa, o una de las causas, en que se funda la imputación de la disconformidad a Derecho del acto recurrido. Así se desprende con claridad suficiente de lo que se dispone en los artículos 26 y 27 de la Ley de la Jurisdicción, siendo tal límite, además, consecuencia del dato normativo de que la impugnación directa de Reglamentos está sujeta a un plazo hábil para ello. Ha de haber, pues, una relación de causalidad entre las imputaciones de ilegalidad de la norma y de disconformidad a Derecho del acto de aplicación. Por tanto, en la llamada impugnación indirecta de Reglamentos no cabe formular en abstracto, sin esa conexión con el acto administrativo directamente impugnado, imputaciones de ilegalidad de la norma reglamentaria. Estas imputaciones de ilegalidad en abstracto, precisamente por respeto a aquel plazo, deben ser inadmitidas, desestimando, en consecuencia, la pretensión de declaración de nulidad de la norma”. Y esto es justamente lo que ha pasado con la impugnación indirecta deducida por la parte actora al igual, en gran medida, que en el presente recurso, que pretende aprovechar este cauce impugnatorio para discutir las más variadas e inconexas cuestiones, sin

razonar ni siquiera mínimamente cuáles repercuten sobre el concreto acto impugnado de forma directa y cuáles no (sin que sea misión de la Sala indagar o conjeturar cuáles de las farragosas alegaciones de la parte actora se refieren o proyectan sobre el único acto directamente impugnado y cuándo no, partiendo de la base de que propia parte actora no lo hace)". Añadiendo el Alto Tribunal en dicha sentencia, que "no menos consolidada es la jurisprudencia que ha puntualizado que la impugnación indirecta no puede utilizarse para denunciar infracciones meramente formales o procedimentales (como son las que en este motivo se denuncian), salvo excepciones que ha detallado la reciente sentencia de la Sección 5ª de esta Sala de 6 de julio de 2010 (Casación 4039/2006), que hace una cuidada recapitulación de la jurisprudencia sobre cuestión y concluye que cabe admitir una impugnación indirecta basada en razones procedimentales sólo "cuando se hubiese incurrido en una omisión clamorosa, total y absoluta del procedimiento establecido para su aprobación, en perjuicio del recurrente, y cuando hubiesen sido dictadas por órgano manifiestamente incompetente", lo que tampoco es el caso".

Aquí, frente a las diversas cuestiones que al respecto se alegan en la demanda, hemos de centrarnos en la cuestionada clasificación de los terrenos del ámbito del área de intervención F-63-5, afirmándose por la recurrente que se han incluido suelos anteriormente clasificados como no urbanizables de especial protección, sin haber desaparecido las condiciones y características que en su día dieron lugar a tal protección, suelos sin haber sido objeto de transformación urbanística alguna, así como zonas verdes sin el cumplimiento del artículo 74 de la Ley Urbanística de Aragón, y sin motivación; y, así mismo -dice-, se han incluido suelos del antiguo término de Utebo que estaban consolidados por la urbanización y la edificación, y que debieron ser clasificados como suelo urbano consolidado.

Al respecto, hemos de insistir en que nos encontramos ante una revisión y no una mera modificación de un plan anterior, por lo que resulta inaplicable el citado artículo 74.

Por otro lado, como también hemos dicho en anteriores ocasiones, la indiscutible importancia de la memoria como elemento sustancial y de motivación del Plan no impide, sin embargo, hacer la apreciación de que no puede exigirse una motivación concreta y exhaustiva de cada alteración efectuada, como lo corrobora el Tribunal Supremo en sentencias, entre otras, de 23 de febrero y 8 de marzo de 1993, en las que se declara que "un Plan General no tiene por qué contener una motivación o explicación concreta y minuciosa de los cambios de clasificación o calificación que haya dispuesto, referidos a una específica finca de un administrado, sino una motivación lo suficientemente amplia y justificativa de los cambios introducidos". Más recientemente, el Tribunal Supremo en su sentencia de 26 de enero de 2005, con cita de la de 17 de abril de 1991, afirma que sabido es que la Revisión del planeamiento "es una reconsideración integral o total del planeamiento anterior para ajustarlo a la realidad que contempla la Revisión, y, en orden a su necesaria motivación, se señala que la motivación general es más que suficiente cuando se trata de una Revisión, que no tiene por qué descender al detalle del cambio de clasificación de tal o cual punto concreto del territorio sobre el que se proyecta, lo cual es propio de la Modificación".

Debiendo aquí concluirse que las alteraciones con respecto al planeamiento hasta entonces vigente contenidas en la Revisión se enmarcan dentro del ejercicio del *ius variandi* que compete a la Administración. Y es que, en efecto, es incuestionable que la Administración en el ejercicio de sus facultades de planificación urbanística, tanto en la formulación de los Planes de Ordenación como en su revisión o modificación ostenta la prerrogativa del "*ius variandi*", prerrogativa que, como declara el Tribunal Supremo en su sentencia de 15 de junio de 1998 "concede a la Administración una libertad de actuación normativa que desde luego, no puede cubrir una actuación arbitraria o carente de lógica, puesto que como bien sabemos tal libertad o facultad discrecional es el instrumento que ha de encauzar del modo más perfecto posible el logro de la satisfacción del interés general o público, que en definitiva es el elemento legitimador del ejercicio de esa discrecionalidad, y siempre en armonía con los intereses de los particulares de modo que, éstos se vean afectados negativamente en la menor medida de lo posible dentro de ese contexto de la prevalencia del interés general". Siendo reiterada la doctrina jurisprudencial, de la

que son exponentes las sentencias de 27 de febrero de 1997 y 19 de mayo de 1998, que afirma que “en el ejercicio del “ius variandi”, que compete a la Administración urbanística en la ordenación del suelo, es materia en la que actúa discrecionalmente, -que no arbitrariamente- y siempre con observancia de los principios contenidos en el artículo 103 de la Constitución; de tal suerte que el éxito alegatorio argumental, frente al ejercicio de tal potestad en casos concretos y determinados, tienen que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, o con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, o la estabilidad, o la seguridad jurídica, o con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones”. Afirmándose en la más reciente de 30 de noviembre de 2011 que las potestades urbanísticas de planeamiento “se caracterizan, en todo caso, como potestades discrecionales que permiten un margen de apreciación por la Administración y que requiere, para no ser calificado su ejercicio como arbitrario, que se efectúe de modo motivado, consecuentemente con el deber de la Administración de explicar formalmente el contenido de su actividad que favorece su fiscalización en Derecho por los Tribunales de Justicia y en aras a satisfacer el interés general para velar por los bienes e intereses subyacentes en los artículos 47 y 103 de la Constitución”.

En el caso, las alegaciones sobre la improcedencia de inclusión de algunos terrenos, por sus concretas características, dentro del ámbito de actuación en cuestión, carecen de todo respaldo probatorio. No habiendo en las actuaciones prueba alguna -ninguna se propuso a tal fin- de la que pueda deducirse que se han incluido dentro del ámbito terrenos que sigan manteniendo valores que en otro tiempo determinaron su clasificación de no urbanizable especial, o que no reúnan los requisitos para su clasificación como suelo urbano, conforme al artículo 13 de la Ley Urbanística de Aragón. Como tampoco hay base para poder concluir que los suelos que pertenecieron al término de Utebo, incluidos en el ámbito del área de intervención -como son los de la recurrente-, debieran haber sido categorizados como urbano consolidado.

Sobre este último particular, se ha de significar que, como resulta del expediente administrativo remitido, tras el deslinde y amojonamiento entre los términos de Zaragoza y Utebo aprobado el 19 de noviembre de 1987 -que supuso que la propiedad de la recurrente, antes dentro del término de Utebo, pasara a integrarse en el de Zaragoza (barrio de Casetas)-, se aprobó el 5 de junio de 1990 la modificación del PGOU de 1986 que afectaba a los terrenos incorporados. Parte de los cuales, entre ellos los de la recurrente, ya quedaron incluidos entonces en un área de intervención nueva, la U-63-12, con una superficie de 1.617 m<sup>2</sup> a desarrollar a través de un plan especial, en lugar del estudio de detalle inicialmente previsto, con base en que la falta de justificación de los condicionantes geotécnicos -de los informes de que se disponía resultaba que podía ser arriesgada determinada edificación- pudiera hacer necesaria la realización de operaciones de reforma interior. Con ocasión de la Revisión del PGOU de 2001 se realizó por el Departamento de Geología de la Universidad de Zaragoza un estudio de riesgos de hundimientos kársticos en el corredor de la carretera de Logroño -que forma parte del documento de dicho Plan-, del que resultaba que, en efecto, la zona colindante con la carretera -caso de los terrenos de la recurrente- estaba afectada por dolinas. Quedando finalmente incluida la anterior área de intervención en la nueva y discontinua F-63-5, entre cuyos objetivos, según recoge la correspondiente ficha, se encuentra la de dar aprovechamiento a terrenos en calle Límite -con la que colindan los terrenos de la actora- y en la que se recogieron, entre las condiciones vinculantes, la realización de estudios geotécnicos detallados previos al desarrollo del área y zonas verdes en terrenos con más problemas geotécnicos -los estudios realizados con ocasión del PERI aquí cuestionado confirmaron la existencia de una dolina activa de peligrosidad muy alta, lo que motivó que en el mismo se calificaran los terrenos de la recurrente e inmediatos como zona verde con un tratamiento especial que evite la aportación de agua; de modo que el aprovechamiento que le corresponde a aquella se habrá de materializar en la zona residencial prevista en el PERI-.

De todo lo cual hemos de concluir que no cabe apreciar que se hayan rebasado por la Administración los referidos límites en el ejercicio del ius variandi

que le compete, estando suficientemente justificada la modificación en cuestión, sin que, en modo alguno, se haya incurrido en arbitrariedad en la solución adoptada.

Por último, en lo que a la impugnación indirecta de la Revisión del PGOU se refiere, se ha de añadir que, frente a lo que meramente se afirma por la actora, no cabe apreciar -y al efecto basta con remitirse al examen de su documentación- la falta en aquel de las determinaciones y documentos exigidos en un Plan General, en el suelo urbano no consolidado, en cuanto a los trazados, las características y exigencias mínimas de las infraestructuras y servicios generales y sistemas locales.

**CUARTO.-** Descartada la pretendida por la recurrente nulidad del PERI, basada en la de los instrumentos de planeamiento de que trae causa, incluida la mantenida con base en la falta de eficacia de la Revisión del PGOU, por falta de su publicación, dado que -como con anterioridad ha quedado expuesto- la misma tuvo lugar en las fechas ya especificadas, los demás motivos en que la recurrente funda su nulidad quedan concretados a no haberle sido notificada individualmente la aprobación inicial y apertura del trámite de información pública, ni la aprobación definitiva.

Pues bien, siendo cierto que tal notificación no se produjo, no lo es menos que tal defecto procedimental no puede determinar en el presente caso la nulidad pretendida, al no poder apreciarse una real y efectiva indefensión, toda vez que ha podido alegar e intentar acreditar, tanto en vía administrativa -a través del recurso de reposición que interpuso- como en la presente vía jurisdiccional, cuanto ha estimado oportuno en defensa de sus intereses. En efecto, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, la teoría jurídica de las nulidades y anulabilidades ha de ser aplicada en la esfera administrativa con moderación y cautela, de modo que en la apreciación de supuestos vicios de nulidad debe ponderarse la importancia que revista el derecho a que afecte, las derivaciones que motive, la situación y posición de los interesados en el expediente y, en fin, cuantas circunstancias concurren, insistiéndose en que la indefensión como vicio del procedimiento ha de ser real y efectiva, no simplemente aparential, de modo que si la real falta y puede demostrarse que la decisión final hubiera sido la misma -lo que sucede en este caso-, lo procedente será prescindir del vicio de forma y resolver sobre el fondo en aplicación del principio de economía procesal. Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2005, en la que se citan otras anteriores “no se produce dicha indefensión material y efectiva cuando, pese a la falta del trámite de audiencia previo a la adopción de un acto administrativo, el interesado ha podido alegar y aportar cuanto ha estimado oportuno. Tal oportunidad de defensa se ha podido producir en el propio procedimiento administrativo que condujo al acto, pese a la ausencia formal de un trámite de audiencia, asimismo, el afectado puede contar con la ocasión de ejercer la defensa de sus intereses cuando existe un recurso administrativo posterior; y en último término, esta posibilidad de plena alegación de hechos y de razones jurídicas y consiguiente evitación de la indefensión se puede dar ya ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

**QUINTO.-** Por lo que respecta a la impugnación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación, lo primero que ha de precisarse, frente a lo que sostiene la actora, es que carecen de naturaleza normativa, como resulta de jurisprudencia consolidada -en tal sentido, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012 (2723/2012)-. No pudiendo acogerse los motivos impugnatorios que en relación a tal actuación se alegan toda vez que:

Primero, la falta de notificación individual a la recurrente de la aprobación inicial y de la aprobación definitiva, no puede determinar en el presente caso su nulidad, debiendo aquí remitirnos a lo razonado en el anterior fundamento.

Segundo, siendo cierto que al aprobarse inicialmente no se había aprobado definitivamente ni publicado el PERI, e igualmente que al aprobarse definitivamente los proyectos de Bases y Estatutos el 29 de septiembre de 2009, no se había publicado el PERI -lo que tuvo lugar, como se ha dicho, en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza del 27 de marzo de 2010-, también lo es que fueron objeto de tramitación y aprobación simultánea, debiendo entenderse que su validez quedó condicionada a la efectiva publicación del instrumento de planeamiento, como así se

produjo, quedando convalidada tal actuación.

Tercero, no teniendo naturaleza normativa, no era exigible la publicación del contenido íntegro de las Bases y Estatutos junto con la del acuerdo de aprobación definitiva -que se produjo el 31 de octubre de 2009-. Lo que sí resultaba obligado, conforme al artículo 161 del Reglamento de Gestión, era la publicación, con el acuerdo de aprobación inicial, de los proyectos de estatutos y de bases de actuación; exigencia a la que se dio efectivo cumplimiento, publicándose el acuerdo de aprobación inicial de fecha 24 de febrero de 2006, así como los Estatutos de la Junta de Compensación y las Bases de Actuación, en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza de 12 de mayo de 2006.

Cuarto, carece de todo fundamento la pretendida nulidad de las Bases y Estatutos por la falta de designación del vocal representante del Ayuntamiento en la Junta en el momento de su aprobación.

Y quinto, que tampoco es de apreciar la alegada vulneración del artículo 27 del Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, referido a cómo han de valorarse, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados, las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización.

**SEXTO.-** Finalmente, en lo que respecta a la constitución Junta de Compensación, dados los motivos impugnatorios en los que la actora basa su nulidad -vicios de planeamiento y de las Bases y Estatutos, y falta de entrada en vigor del PERI al no haberse producido, en la fecha de suscripción de la escritura de constitución, la publicación en el BOP del contenido de las normas y ordenanzas del PERI-, basta con remitirse a lo anteriormente razonado, y a lo que ha de añadirse que ningún reparo u objeción opuso al incorporarse a la Junta.

**SÉPTIMO.-** No hay motivos que determinen un especial pronunciamiento en cuanto a costas.

## **FALLO**

**PRIMERO.-** Inadmitimos, en los extremos que resultan de la anterior fundamentación, y desestimamos, en todo lo demás, el recurso contencioso-administrativo número 228 del año 2010, interpuesto por DÑA. A., contra el Acuerdo referido en el encabezamiento de la presente sentencia.

**SEGUNDO.-** No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.

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