

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA
Recursos n.os 17/1991 y 50/1991. Sentencia n.º 258 (18-12-1992)

TEMA: PLANEAMIENTO.

PLAN ESPECIAL (P.E.R.I).

Impugnación de aprobación definitiva.

Legitimación. Desviación provisional. Extemporaneidad.

Procedimiento de tramitación: información pública, notificaciones.

Instrumento de desarrollo del Plan General: contenido, desarrollo zonas E y F, limitaciones.

Modificaciones no sustanciales durante la tramitación.

Jerarquía normativa.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Julio Boned Sopena (Ponente)

MAGISTRADOS

D. Jesús M^a Arias Juana

D. Fernando García Mata

En Zaragoza a dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, de 21 de diciembre de 1989 y 4 de octubre de 1990, sobre aprobación con carácter definitivo, del Plan Especial para el ámbito de los terrenos delimitados por C/ ..., ... y c/ ... Área de Referencia n.º 50, a instancia de la codemandada «C. C. B. S.A.», y desestimación de los recursos de reposición deducidos por las actoras.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Las partes actoras en los recursos números 17 y 50, ambos de 1991, a medio de escritos de 5 y 10 de enero de dicho año, interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos, contra las Resoluciones especificadas más arriba; recursos que fueron acumulados por Auto de 15 de abril siguiente, con anterioridad a la formulación de las demandas.

SEGUNDO. – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora en el recurso n.º 17 de 1991 dedujo demanda en suplica de que se dicte sentencia por la que con estimación del recurso, se hagan los siguientes pronunciamientos judiciales: «Primero. – Que se declare la nulidad o, en su caso, anulabilidad del acto administrativo municipal de aprobación definitiva del Plan Especial para el ámbito de los terrenos delimitados por las calles ..., ... y ... del Área de Referencia 50, instado por «C. C. B., S.A.», según proyecto (Texto Refundido) visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de fecha 29 de noviembre de 1989. Segundo. – Que, en relación con el anterior y principal pronunciamiento, se declaren, asimismo, nulos o anulables, dejándolos sin efecto alguno, cuantos actos y actuaciones hayan sido tramitados, desarrollados y aprobados como consecuencia del Acuerdo a que se contrae el punto anterior, o que en él tuvieren su antecedente o amparo. Tercero. – Que, accesoriamente, se declare la nulidad, o anulabilidad, del procedimiento seguido para la aprobación definitiva, por no haberse notificado personalmente ésta a los demás propietarios afectados, tal y como dispone el artículo 139,4ª del Reglamento de Planeamiento Urbanístico; y en razón, también, de las demás anomalías procedimentales que se han alegado en los fundamentos 1., 2., 3., 4 y 10. Cuarto. – Que accesoriamente, se declare la ineficacia y falta de legitimación del instrumento denominado «Modificación del Plan General y Ordenación Conjunta de las Áreas 50 y 51. Avance», especialmente en cuanto haya servido de soporte o amparado cualquier determinación del Plan Especial impugnado; con similar declaración de ineficacia respecto de las determinaciones sustentadas en dicho documento no vinculante. Quinto. – Que subsidiariamente, se declare nula, o anulable, la delimitación de un polígono de actuación único, referido a la propiedad de «C. C. B., S.A.» (antes de la S.E.O., S.A.), y ello en cuanto dicha delimitación se ha adoptado al margen de la información pública precisa, y también en cuanto al ámbito delimitado incumple los requisitos normativamente exigibles para constituirse en polígono o unidad de actuación únicos. Sexto. – Que subsidiariamente, se declare que la superficie afectada por el sistema general viario es la correspondiente a un radio de la rotonda de intersección de 65 mts., y por lo tanto, no inferior a los 4.066 m2, conforme se aprobó por el Pleno de 21 de diciembre de 1989 en expediente num. 80762/87. Séptimo. – Que subsidiariamente, se declare que la nulidad o anulabilidad de la reglamentación de las limitaciones de uso del Plan Especial, al no haberse presentado el estudio de tráfico, accesibilidad, carga y descarga y estacionamiento exigido por el Plan General. Octavo. – Que, subsidiariamente, se declare la nulidad o anulabilidad del Plan Especial en razón del incumplimiento de los estándares de cesiones para centro de E.G.B., jardines públicos, etc.. Noveno. – Que se declare, subsidiariamente, la nulidad o anulabilidad de las modificaciones y supresiones, ya referidas, respecto de las Ordenanzas del Plan Especial, por incumplir las Normas Urbanísticas de la Zona A-2 que le corresponden, y por haberse introducido al margen del trámite de información pública. Décimo. – Que se declare, asimismo subsidiariamente, la nulidad o anulabilidad del Plan Especial por no contener la determinación de las rasantes.»

Las actoras en el recurso número 50 de 1991 —que litigan conjuntamente— suplican en su escrito de demanda la anulación de los Acuerdos impugnados, «con exigencia de una nueva tramitación del Plan Especial impugnado que contenga la delimitación justificada de su ámbito dentro del Área de Referencia 50 del P.G.O.U.; y subsidiariamente, para el improbable caso de no ser aceptada la solicitud de anulación que se imponga como condición expresa de la aprobación definitiva del Plan Especial que su desarrollo no deberá producir efectos negativos en las industrias preexistentes en el Área de Referencia n.º 53 del P.G.O.U.».

TERCERO. – La Administración demandada y la parte codemandada en sus escritos de contestación a la demanda, suplicaron la inadmisibilidad de ambos recursos y subsidiariamente, su desestimación.

CUARTO. – La parte coadyuvante formuló alegaciones previas, suplicando la inadmisibilidad del recurso n.º 17 de 1991, por falta de legitimación activa; incidente que concluyó con la desestimación de tal pretensión, por Auto de 4 de diciembre de 1991. En la contestación a la demanda, «S. E. del O. S.A.» reiteró la pretensión de inadmisibilidad, adicionando el motivo de desviación procesal y, subsidiariamente, solicitó la desestimación de los recursos.

QUINTO. – Recibido el proceso a prueba, se propuso de confesión judicial y documental por la actora «C. de U. S.A.» y de confesión judicial, documental y testifical por la codemandada, con el resultado que consta en autos.

SEXTO. – Finado el periodo probatorio, las partes evacuaron el traslado para conclusiones sucintas por escrito, señalándose para votación y fallo del recurso el día 25 de noviembre de 1992; acordándose para mejor proveer la aportación y unión a los autos de determinada prueba documental practicada a instancia de las partes en el incidente de alegaciones previas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – En primer lugar, se insiste en la pretensión de inadmisibilidad del recurso n.º 17 de 1991, por falta de legitimación de la Actora, «C. de U. S.A.», y además, por desviación procesal al no coincidir las peticiones del recurso de reposición y las del súplico de la demanda. También se alega por las partes demandada y codemandada la inadmisibilidad del recurso n.º 50 de 1991, por la extemporaneidad del recurso de reposición interpuesto por las actoras. La posibilidad de la reiteración de la alegación de inadmisibilidad de aquel recurso, con base en la falta de legitimación de la actora, tras la desestimación de la alegación previa en el trámite incidental, se admite por la doctrina jurisprudencial (S.T.S. de 8 de febrero de 1990, con invocación de otras); y entrando en el examen de la alegación aducen las partes codemandada y coadyuvante la falta de interés directo y aún legítimo por parte de «C. de U. S.A.», en la anulación de los actos administrativos impugnados; mas aunque es cierto que el Servicio de Planeamiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo en su informe de 21 de noviembre de 1991, aportado a los autos a instancia de la mencionada actora y de la codemandada, afirma que las determinaciones del Plan General para el Área de Intervención U-51-2 de la que forma parte los terrenos de «C. de U. S.A.» y para las zonas E, a la que pertenecen los terrenos del Plan Especial de la ..., aquí impugnado, implican planeamientos derivados y ejecuciones independientes y, en consecuencia, la improcedencia de su delimitación conjunta en un mismo polígono o unidad de actuación, no es menos cierto que, frente a esa aseveración de una de las partes en el proceso, cuyo examen implicaría entrar en el fondo del asunto debatido, los terrenos de la actora y de la codemandada se hallan en el Área de Referencia n.º 50 conforme se aprecia en el plano aportado por «C. de U. S.A.», con su escrito de demanda y que el art. 4.1.7. de las Normas Urbanísticas del P.G.M.O. de 1986, admite, cuando no sea posible la delimitación de un Polígono, que las Unidades de Actuación puedan ser discontinuas. Por todo ello hay que concluir que dicha parte actora ostenta legitimación suficiente, cuando menos, a la luz de la interpretación del Tribunal Constitucional del concepto jurídico indeterminado de «interés legítimo, contemplado en el art. 162.1.b) de la Constitución, distinto, por más amplio, al de interés directo «del art. 28.1.a) de la Ley Jurisdiccional. Y así, aquel ha de ser, en principio, personal y resultar directamente amenazado o lesionado por el acto impugnado; más, si se acepta la opinión de la doctrina procesal dominante, que señala como criterio de atribución de legitimación el llamado «interés procesal», caracterizado por la necesidad de tutela judicial, puede concluirse en la necesidad de interpretar extensivamente el concepto. Si así no se entendiera, la legitimación de «C. de U. S.A.» derivaría del art. 235 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1976, vigente al acordarse la aprobación definitiva del Plan Especial instado por la codemandada, que establece la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y Tribunales Contenciosos-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas; sin que del mero dato de los ciertamente numerosos recursos administrativos y algunos en esta vía jurisdiccional, deducidos por dicha parte o personalmente por alguno o algunos de sus socios, en actuaciones urbanísticas del Ayuntamiento de Zaragoza, bastantes de ellas afectantes a las Áreas de Referencia número 50 y 51 del P.G.M.O., pueda deducirse, sin el acreditamiento de otras especificaciones, que en el ejercicio de dicha acción haya incurrido en abuso de derecho.

SEGUNDO. – Tampoco puede prosperar la alegada inadmisibilidad del recurso n.º 17 de 1991, con base en una pretendida desviación procesal, pues, si en puridad los pedimentos 2º al 10º, inclusive, del súplico de la demanda no se contienen en el recurso de reposición, lo cierto es que el segundo no pretende si no extender la declaración de nulidad o anulabilidad de los actos administrativos combatidos a «cuantos actos y actuaciones hayan sido tramitados, desarrollados y aprobados como consecuencia del Acuerdo a que se contrae el punto anterior o que en él tuvieren su antecedente o amparo» (se refiere al acto aprobatorio del Plan Especial tan repetidamente mencionado); y los restantes pedimentos no constituyen sino motivos en que la parte actora apoya la pretensión principal, que incluso pueden entenderse comprendidos en la petición del recurso de reposición de la exigencia de la corrección de los defectos del Plan Especial apuntados en el recurso y de que la delimitación, para la equidistribución de beneficios y cargas derivados del instrumento de planeamiento, de un polígono, unidad de actuación o área de reparto no se limite a la parcela de la codemandada, sino que englobe a otros terrenos de su entorno y de su misma clasificación como suelo urbano, de forma que se cumpla lo dispuesto en el art. 117 de la Ley del Suelo (se refiere, entre otras, a la parcela de «C. de U., S.A.»).

TERCERO. – Por último, en el tema de la inadmisibilidad del recurso acumulado n.º 50 de 1991, con base en la extemporánea interposición del recurso de reposición, y dejaría firme el Acuerdo originariamente impugnado, hay que partir del hecho de la publicación del Acuerdo aprobatorio del Plan Especial que nos ocupa, con transcripción literal de las Ordenanzas reguladoras, en el Boletín Oficial de la Provincia de 27 de abril de 1990, cumpliendo así el Ayuntamiento demandado con lo prevenido en el art. 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en relación con el 46, y 23 y 79 todos ellos de la Ley de Procedimiento Administrativo —estos dos últimos «a sensu contrario»— pues, al no ostentar las sociedades actoras el carácter de interesadas en el expediente administrativo, teniendo en cuenta que sus instalaciones industriales se hallan en el Área de Referencia n.º 53, distinta de la de los terrenos de «C. C. B., S.A.», era suficiente la publicación en el citado periódico oficial, con lo que interpuesto el recurso de reposición el 13 de junio de 1990 su extemporaneidad está fuera de toda duda y procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

CUARTO. – Entrando en el fondo del asunto debatido en el recurso n.º 17 de 1991, plantea en primer lugar la actora la nulidad o anulabilidad del procedimiento seguido, comenzando por la aprobación inicial, ante la «incorrecta realización del trámite de información pública», a la que achaca la distinta delimitación del ámbito de los terrenos del Plan Especial, pues el Acuerdo aprobatorio con carácter inicial, se refería a los comprendidos entre las calles ..., ... y ..., en tanto que la documentación del Plan objeto de información pública hacía referencia exclusivamente a los terrenos propiedad de la S. E. de O. S.A.; extremo que carece de relevancia desde el momento en que, de conformidad con lo prevenido en el art. 182.3 del Reglamento de Planeamiento vigente al que remite el 138.2 relativo a la tramitación de Planes Parciales, y a éste, a su vez, el 147.3 que se refiere al procedimiento para la aprobación de los Planes Especiales durante el periodo de información pública, como mínimo, un mes, el expediente puede ser examinado por cualquier persona, con lo que la duda quedaría disipada, en favor de la descripción de los terrenos en la documentación correspondiente, cuando además, es cierto que los terrenos hoy propiedad de «C. C. B. S.A.», que los adquirió de la coadyuvante, una vez instando el Plan Especial que nos ocupa, lindan con las vías públicas mencionadas, aunque no es menos cierto que comprendidos entre ellas, y colindantes con aquéllos existen otras parcelas, si bien de muy escasa extensión superficial, y con calificación distinta de los que son objeto del Plan Especial. Por otro lado, la discrepancia en orden a la longitud del radio de la rotonda de intersección de ... con Calle ... que tiene su reflejo en la superficie del sistema general y, por consecuencia, de la edificable, obedece a una modificación puntual que se examinará más adelante. En todo caso, la obligación de diligenciar los planos y documentos por el Secretario de la Corporación Local solamente afecta a aquellos sobre los que haya recaído acuerdo de aprobación provisional (art. 138.2 aplicables a los Planes Especiales por remisión del 147.3, ambos del Reglamento de Planeamiento).

QUINTO. – Además la actora en el recurso n.º 17 de 1991, alega la anulabilidad del Acuerdo de aprobación definitiva del Plan Especial al no haberse practicado la notificación personal de todos los propietarios afectados. Sin embargo, dicho motivo debe ser rechazado porque la citación personal viene referida en la legislación urbanística a los propietarios de terrenos comprendidos dentro del ámbito de Plan —en este caso del PERI— entre los que no se encuentran los restantes del Área 50 (antiguo Polígono 50), como «C. de U. S.A.», la cual, por otra parte, ha intervenido activamente en el expediente administrativo, presentando alegaciones y recurriendo posteriormente en reposición el Acuerdo de aprobación definitiva —y como ella podían haber actuado los demás propietarios— por lo que, en ningún caso, le cabría esgrimir eficazmente a su favor dicho motivo de oposición a los actos administrativos combatidos.

SEXTO. – Pretende, asimismo, la parte actora que se declare la ineficacia y falta de legitimación del instrumento de que trae causa el Plan Especial, lo que no puede prosperar, pues la alegación que se apoya en la falta de eficacia vinculante de los denominados «Avances», de planeamiento, carece de consistencia, ya que con independencia de que su aprobación, conforme al art. 28 de la Ley del suelo, solo tiene efectos administrativos internos preparatorios de la redacción de los Planes y proyectos definitivos, lo cierto es que el Plan Especial constituye un desarrollo en las determinaciones del Plan General, que es el que legitima su redacción y contenido.

SÉPTIMO. – La inicial diferencia entre la superficie de los terrenos de la codemandada afectada por el Sistema General, que figura en el Acuerdo aprobatorio del Plan —3.853 m²— y la que consta en el expediente del Servicio de Suelo y Vivienda n.º 80762/87 —pieza separada de la relación de bienes y derechos afectados por la expropiación— de 4.066 m², no significa que se modificara indebidamente la alineación determinada en el Plan General vigente —para la rotonda, con disminución del terreno afectado por dicho Sistema— como afirma la codemandada en su escrito de contestación a la demanda porque tal instrumento de planeamiento no determina la alineación, limitándose a fijar el trazado aproximado de viario, a concretar después en el PERI. Diferencia que, ante la pertinente alegación de «C. B. S.A.» fue corregida, prevaleciendo en definitiva la superficie recogida en el Plan.

OCTAVO. – A continuación alega la parte actora que con la aprobación del Plan se han infringido los arts. 117, 118 y 87.1 de la Ley del Suelo, porque: a) Se incumplen las cesiones obligatorias y gratuitas impuestas a los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbano; b) la delimitación de un polígono o unidad de actuación referida, en exclusiva, a la propiedad de la codemandada imposibilita la equidistribución de beneficios y cargas; c) además, tal delimitación carece de entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación; y por último, d) no incluye la parte correspondiente a terrenos próximos de cesión obligatoria y gratuita. Como expresa la Sentencia de esta Sala n.º 64 de 1991, de 31 de julio, en el recurso 1272 de 1990 que contemplaba un supuesto similar, en el que también era parte actora «C. de U. S.A.», si bien relativo al Área de Referencia n.º 51, «a la hora de dar respuesta a la presente alegación se estima que en el fondo del recurso subyacen dos planteamientos diferentes sobre la forma de ordenar el Área de Referencia n.º 50 (antiguo Polígono 50), por un lado, la actora que defiende la tesis de realizar, con carácter previo a la ejecución del planeamiento, una redistribución de beneficios y cargas de toda el Área de Referencia; y, por otro, la propia esencia de la estrategia del P.G.M.O. de 1986. No se está, pues, discutiendo la idoneidad del PERI de la ..., sino el desarrollo previsto de dicho Plan General para las zonas «E» —Terrenos de «C. C. B., S.A.»— y «F» —Terrenos de la actora— sin que aquél pueda preverse con anterioridad a la extinción del uso industrial existente, por lo que cuando las instalaciones industriales van desapareciendo, la iniciativa privada puede disponer de los instrumentos de planeamiento que definan la nueva ordenación, exclusivamente para el área abandonada por el uso industrial y a medida que ese abandono va teniendo efecto. Además, el mayor aprovechamiento urbanístico de las zonas «E» sobre la «F» es consecuencia de una estrategia de ordenación urbana prevista por el Plan General, con lo que la modificación de estos aprovechamientos entrañaría la igualitaria distribución de los beneficios y cargas pertenecientes al ámbito de dicho Plan. Por otro lado, frente a las alegaciones de la actora, debe tomarse en consideración el hecho de que las zonas «E» no están delimitadas, por el propio Plan, teniendo en cuenta lo esencial de su estrategia, que depende de la extinción de un uso para la renovación del tejido urbano, de lo que se sigue que la equidistribución de beneficios y cargas se deberá intentar dentro de cada una de las zonificaciones establecidas, nunca dentro del antiguo Polígono 50, que, como tal, no tiene existencia en la actualidad. De todo ello puede extraerse la consecuencia de que la parcela ordena por «C. B. S.A.» mediante el Plan Especial debatido permite, sin dificultades, la redistribución deseada dentro de las zonas «E» porque con la tramitación y aprobación de nuevos Planes Especiales que suturen y renueven el tejido urbano, y en aras de la propia edificabilidad, se irán determinando los beneficios y cargas que correspondan a cada uno.

NOVENO. – Otra alegación de la parte actora consiste en la pretendida nulidad o anulabilidad de la reglamentación de las limitaciones de uso del Plan Especial al no estar debidamente concretada, y sin que se haya exigido la presentación de un estudio de tráfico, accesibilidad, carga y descarga y estacionamiento, ni una pormenorización del porcentaje de la superficie total edificable en cada uno de los usos zonificados; más ello no constituye infracción alguna del Ordenamiento Jurídico Urbanístico, al no ser exigible tal concreción al Plan Especial impugnado, que quedará afectado por las limitaciones genéricas del Plan General, que atribuye a la zona de los terrenos de la codemandada el uso predominante de vivienda, y los compatibles con ésta; sin que quepa invocar la infracción del principio de igualdad en relación con el PERI de los terrenos de la antigua fábrica ..., al ser distintos su contenido y finalidad.

DÉCIMO. – Importa también la actora al Plan Especial diversas infracciones del Plan General, como son el incumplimiento de la normativa de la Zona A-2 en cuanto a: a) separación entre los edificios de la parcela de «C. C. B. S.A.» y los situados al exterior de la misma; b) retranqueo a linderos con otras parcelas; c) retranqueo a alineaciones correspondientes a parques y jardines públicos; d) separación entre edificios de una misma parcela; y, por último, e) altura máxima de los edificios establecida para la zona A-2. Pues bien en el epígrafe 2.3.2. de la memoria explicativa del Plan referente a «Edificación» se expresa que, de conformidad con el Plan General «se establecen criterios de adaptación y concordancia con la ordenación del tejido circundante» (cfr. Art. 4.5.4.1. de las Normas Urbanísticas del P.G.M.O.), añadiendo lo siguiente: «Habida cuenta de la existencia de edificación en manzana cerrada en el frente opuesto en ... (números pares), y como transición a las futuras edificaciones que puedan surgir en el futuro en el entorno del ..., que presumiblemente serán de menor densidad y en edificación abierta, se propone adoptar un tipo de ordenación en sintonía con el denominado Plan General como zona A-2». Ello quiere decir que las Ordenanzas del Plan Especial las concretas determinaciones del Plan General para dichas zonas y así puede deducirse del texto literal del mencionado artículo 4.5.4.1. de las Normas Urbanísticas, al expresar para las zonas «E» de Renovación de uso que «el tipo de ordenación y las limitaciones de volumen se establecerán mediante un Plan Especial, una vez que se extinga el uso actual, con criterios de concordancia con la ordenación del tejido circundante...»; con lo que está dando a entender que las citadas limitaciones recogidas en el epígrafe 3.1. de las Ordenanzas entre las que se incluyen las que la actora considera infringidas, no tienen por que coincidir exactamente con las del Plan General. Y no se ha acreditado que las escasas discrepancias observadas no tengan su origen en la concordancia con las limitaciones vigentes en los terrenos del entorno. Por otro lado, las Ordenanzas del PERI, con similar redacción a las aprobadas se hallaban incorporadas al iniciarse el procedimiento que desembocó en la aprobación definitiva, a lo largo de la cual se abrieron los reglamentarios periodos de información pública, lo que conlleva la improcedencia de estimar la pretendida anulabilidad, tanto del procedimiento como de los actos administrativos impugnados.

UNDÉCIMO. – Por lo que se refiere a la alegada indeterminación de las rasantes definitivas en el Plan Impugnado, en relación con el incumplimiento de la exigencia de la previa aprobación de una Plan Especial para la ejecución del Sistema General de la intersección de ... con calle ..., conforme al Plan General de Ordenación, lo que infringiría la Norma Urbanística 1.2.3.d) y el art. 31.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, es preciso señalar que el PERI impugnado, cuyo objeto no ha sido nunca el de ordenar los sistemas Generales viarios, contiene información suficiente a este respecto al delimitar la línea de los terrenos, hoy de «C. C. B. S.A.», en confrontación con dicho Sistema General, para concretar el contorno del ámbito a ordenar, pudiendo, por otro lado, determinarse las alineaciones y rasantes por los Planes que desarrollan el Plan General, como es el propio PERI o quedan relegadas a alguno posterior, sin que el desarrollo del P.G.M.O. en aquellas zonas que preceptivamente se ha de realizar mediante la ordenación del territorio a través de un Plan Especial, se condicione a que se ejecuten otros Planes Especiales, no resultando necesaria la formulación y aprobación de uno de estos Planes Especiales, no resultando necesaria la formulación y aprobación de uno de estos Planes, con tal objeto específico, como se deduce de la interpretación sistemática de los arts. 17.2, 76.2. a) y 116.3, todos ellos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, y 31.4 del Reglamento de Gestión Urbanística.

DUODÉCIMO. – Sobre el alcance de las modificaciones habidas durante la tramitación del Plan Especial en relación con la pretendida necesidad de abrir un nuevo periodo de información pública, debe señalarse que las deficiencias puestas de manifiesto en ese periodo de tiempo, con anterioridad a la aprobación definitiva, no exigieron modificaciones sustanciales, en la interpretación que de tal concepto jurídico indeterminado hace la doctrina jurisprudencia, (STS de 10 de julio y 24 de septiembre de 1991); en el sentido de que, en principio, debe concretarse en sentido restrictivo por economía procedimental y, además, las rectificaciones han de imponer «un nuevo esquema de planeamiento, alterando de manera importante o esencial las líneas o criterios básicos del Plan y su propia estructura...» añadiendo que no será precisa «una nueva información cuando las modificaciones introducidas al aprobarse definitivamente aquél, aunque sean numerosas, afecten solamente a extremos o aspectos concretos, cuales son la normativa urbanística, zonificación, ampliación de zonas verdes etc.; siempre que se mantenga dicho esquema fundamental del planeamiento y, en definitiva no quede afectado el modelo territorial dibujado por el mismo». Al no haberse desembarazado la parte actora de la carga procesal de la prueba que le impone el art. 1.214 del Código Civil y por la presunción de legalidad de los actos administrativos, ha de llegarse a la conclusión de que ninguna de las modificaciones alegadas debe estimarse sustancial, con el efecto de la improcedencia de abrir un nuevo periodo de información pública, que obligaría a declarar la anulabilidad del acto de aprobación definitiva del Plan Especial

DECIMOTECERO. – Por último —y siguiendo aquí la anteriormente mencionada Sentencia de esta Sala—, aunque se alega, en modo alguno se acredita la existencia de infracción del principio de jerarquía normativa. En todo caso es preciso tener en cuenta que el Plan Especial de Reforma Interior viene legalmente configurado como un instrumento de ordenación derivado, ya que precisa de un Plan superior en jerarquía, respecto del que puede, o realizar operaciones de reforma interior previstas en el Plan General, en cuyo caso deberá ajustarse a sus determinaciones, u operaciones de igual clase no previstas en aquel Plan, supuesto en el que no podrá ser modificada la estructura fundamental de éste, efectuándose en el caso enjuiciado —mediante el PERI impugnado— una operación de reforma interior prevista en el P.G.M.O. de Zaragoza, por lo que es evidente que no se produce transgresión del principio de jerarquía normativa, procediendo rechazar dicha alegación, y con ello, por tanto, el recurso n.º 17 de 1991; sin que, que por otra parte, existan méritos especiales para hacer expresa imposición de las costas.

FALLAMOS

PRIMERO. – Rechazamos las alegaciones de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo n.º 17 de 1991, deducido por «C. DE U. S.A.» contra las Resoluciones especificadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

SEGUNDO. – Entrando en el fondo, desestimamos dicho recurso.

TERCERO. – Declaramos inadmisibile el recurso contencioso-administrativo acumulado n.º 50 de 1991, deducido por «...», «R. y E. S.A.», «T. A., S.A.» y «A. del P. I. de C.».

CUARTO. – No hacemos expresa declaración sobre costas.

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