
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA

Recursos nºs 803/1993 y 1304/1993.

Sentencia nº 263 (10-04-1999)

Expedientes: 3.199.484/1990 y 3.033.861/1993

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN ESPECIAL. ÁREA DE INTERVENCIÓN U-51-2.

Acuerdo Plenario Bases y de Actuación y Estatutos. Junta de Compensación.

Invigilancia del Plan General de Ordenación Urbana.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Ricardo Cubero Romeo (Ponente)

MAGISTRADOS

D. Jesús-María Arias Juana

D. Isabel Zarzuela Ballester

D. Nerea Juste Díez de Pinos

Zaragoza, diez de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Se impugna la resolución de 20 de mayo de 1993, por la que se desestima el recurso de reposición planteado frente a la resolución de 30 de octubre de 1992, por la que se aprueba con carácter definitivo el Plan Especial del Área de Intervención U-51-2; y la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso planteado frente al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 28 de septiembre de 1992, de aprobación definitiva de las bases y estatutos del Área de Intervención U-51-2.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – La parte actora interpuso recurso contencioso- administrativo frente a la resoluciones citadas en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO. – Previa la admisión a trámite, en cada caso, del recurso, publicación de su interposición y recepción del expediente administrativo, se dedujo en el seno de cada expediente la correspondiente demanda, en la que tras relacionar la parte recurrente los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables concluía con el súplico de que se dictare sentencia que declarase:

A) Que el Plan General Municipal de Zaragoza de 1986 es invigente, y en consecuencia inaplicable e ineficaz al no haberse publicado el contenido integro de sus normas y ordenanzas urbanísticas en el BOP.

B) Que, derivadamente, inaplicable e invigente es el instrumento del Plan Especial desarrollo del Área 12, redactado con el apoyo normativo de tal P.G.M.O como consecuencia de la invigencia de aquélla norma de primer grado.

C) Que, subsidiariamente, es nulo e ineficaz el Plan Especial combatido por alterar la delimitación de la clasificación del suelo y modificar los sistemas generales, determinaciones éstas que no puede modificar un PERI.

D) Que, subsidiariamente, es nulo e ineficaz el Plan Especial combatido al haber sido dictada su aprobación por órgano incompetente.

E) Que, subsidiariamente, es anulable el Plan Especial combatido al no haberse practicado correctamente el trámite de información pública.

F) Que, subsidiariamente, es anulable el PERI al que se contraen las Bases y Estatutos que se impugnan:

a) al no cumplir la totalidad de los fines y objetivos formulados en el Plan General para la Reforma Interior prevista.

b) al alterar la estructura urbana y ordenación contenida en el documento «Áreas de Intervención» y también explicitada en los Planos de Ordenación del Suelo Urbano L-13 y L 14, y que las normas urbanísticas del Plan General exigen respetar.

c) al delimitar un polígono de actuación, sin justificación del cumplimiento de los requisitos observables y cuando las cesiones previstas exceden de los límites objetivos legalmente prevenidos.

d) al pretender el Ayuntamiento de Zaragoza la ejecución del PERI cuando no existen aprobadas áreas de reparto, aprovechamientos tipo, índices de ponderación de usos y tipologías característicos, ni unidades de ejecución y estas unidades de ejecución; y el polígono delimitado no cumple los requisitos que para las unidades de ejecución exige la legislación vigente.

Además en el seno de la demanda formalizada en el recurso 1.304/93, que reproduce la petición deducida en el seno del recurso 803/93, se amplía el «petitum» en los siguientes términos:

G) Que, subsidiariamente, es anulable el acto de aprobación de las Bases y Estatutos de la Junta de Compensación:

a') al no ser público ni vigente tal PERI al no haberse producido todavía la publicación del acto de aprobación definitiva del PERI y la del contenido íntegro de sus ordenanzas en el BOP.

b') al no ajustarse la valoración de los derechos de las fincas aportadas a lo establecido en la legislación del suelo y lo mismo respecto de las fincas adjudicables.

c') al no ajustarse la superficie consignada en las Bases de Actuación con la explicitada en el PERI.

d') al no ajustarse las superficies de los propietarios afectados a las constantes en los títulos de propiedad.

e') al pretenderse por el Ayuntamiento la ejecución aplicando una normativa que se cita, cuando siguen sin formularse, tramitarse y aprobarse los parámetros necesarios para tal ejecución y porque el polígono de actuación establecido en el Plan General no cumple los requisitos exigibles a las unidades de ejecución.

H) Que, subsidiariamente, son anulables los Estatutos, al no permitir una actuación democrática de la Junta en la que los minoritarios tengan garantías frente a los mayoritarios.

TERCERO. – Acordada la acumulación del recurso nº 1304/1993 al que con mayor antigüedad se tramitaba con el número de registro 803/93 se dió traslado a la Administración demandada, para contestación, así como a los codemandados comparecidos, lo que verificó oponiendo los hechos y fundamentos que constan en el escrito de contestación de la demanda suplicando se dictara sentencia por la que se declarase la inadmisibilidad del recurso y en último caso su desestimación.

CUARTO. – Recibido el pleito a prueba y practicados los medios probatorios que propuestos fueron admitidos y declarados pertinentes con el resultado que consta en los respectivos ramos, y evacuado que fue el trámite de conclusiones, se dió audiencia a las partes para alegaciones en cuanto a la virtualidad de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, y en cuanto a incidente de acumulación de autos promovido ulteriormente, señalándose el día veinticinco de marzo para deliberación votación y fallo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – En el seno del presente procedimiento, y habiéndose operado acumulación de autos, se impugna por la parte actora la resolución de 20 de mayo de 1993, por la que se desestimaba el recurso de reposición planteado frente a la resolución de 30 de octubre de 1992, por la que se aprobó con carácter definitivo el Plan Especial del Área de Intervención U-51-2, así como el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de 28 de septiembre de 1992, de aprobación definitiva de las Bases y Estatutos del Área de Intervención U-51-2, y frente a la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de reposición deducido frente a aquél.

SEGUNDO. – En primer término, y sin perjuicio de cuanto se desarrollará en los fundamentos jurídicos siguientes, resulta procedente poner de manifiesto en orden a depurar la virtualidad de las causas de inadmisibilidad opuestas por el Ayuntamiento demandado y la Junta de Compensación codemandada, que amén de que la Jurisprudencia ha reconocido expresamente la acción pública para impugnar los Planes, a los que se atribuye carácter normativo, tanto en recurso directo como indirecto (Sentencia de 29 de septiembre de 1985), como resulta de la demanda y más claramente —dada la extensión y densidad de aquélla— del súplico de la misma, no se pretende por el recurrente impugnar determinados extremos del contenido del PGMO de Zaragoza ni, por ende, su nulidad y como consecuencia de ella la del PERI aquí impugnado, sino que se sostiene que el mismo no ha entrado en vigor, con las consecuencias que de ello se derivarían para el mentado PERI; y en segundo termino, es de observar que en el caso enjuiciado la cuestión suscitada en vía administrativa viene a ser la misma que la planteada en esta jurisdicción.

TERCERO. – No ha de poder sostenerse, sin más, la pretendida virtualidad de la doctrina del abuso de derecho que se articula. Esto es, no cabe la desestimación directa del recurso sin el previo examen de los diversos aspectos suscitados en el mismo, no siendo posible deducir sin más de lo actuado, y de la notoria circunstancia de los varios recursos articulados por el actor, en suma, con

el mismo fundamento, que la parte actora persiga con el sostenimiento de su acción exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad (como exige el Tribunal Supremo en sentencias de 22 de enero de 1980 y 2 de noviembre de 1989, entre otras), no pudiendo sostenerse inteligencia diversa por el mero hecho, ya apuntado, de que en anteriores ocasiones ha procedido a la impugnación de acuerdos municipales aprobatorios de otros Planes Especiales e instrumentos urbanísticos.

CUARTO. – Se plantea causa de inadmisibilidad al amparo de lo dispuesto en el artículo 82-1) de la Ley de la Jurisdicción de 1956, en base al reputado incumplimiento de los requisitos de forma dispuestos en el artículo 69 de la misma Ley. Se aduce así que las demandas articuladas son confusas, con repetición de argumentos y fundamentos, entremezclándose consideraciones relativas al plan general y al plan especial, así como a otras figuras que nada tienen que ver.

Han sido la doctrina y la Jurisprudencia conformadas en el ámbito de la jurisdicción civil las que han delimitado el ámbito de la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, poniendo de manifiesto que los elementos esenciales que ha de cumplir la demanda, so pena de propiciar la aplicación del artículo 533-6º en relación con el artículo 524 de la Ley de Enjuiciamiento civil, son los siguientes:

- La determinación del órgano judicial ante el que se interpone la demanda.
- La concreción de los datos identificativos de la persona del actor.
- La especificación de razón de la demanda o causa de pedir de la misma.
- La concreción de lo que es objeto de la pretensión que se articula.
- Datos identificativos de la persona del demandado.

Dicha excepción es aplicable, aun con matices, al proceso en el que nos encontramos, aunque dichos presupuestos son en unos casos exigibles del escrito de interposición del recurso y, en otros, de la propia demanda que se formalizan posteriormente.

Pues bien, el examen de la demanda, en relación con el escrito de interposición promovido en cada uno de los casos (y que se substancian posteriormente en el seno de una sola causa como consecuencia de la acumulación operada), pone de manifiesto que existe la pertinente identificación de los actos recurridos, recogándose en la demanda los hechos en que se fundamenta las pretensiones que se especifican luego en el súplico, por lo que procede concluir, sin perjuicio de que pueda sostenerse que los escritos de demanda pudieren resultar confusos, que los mismos reúnen los presupuestos mínimos necesarios para la procedencia de su admisión.

QUINTO. – Entrando en el análisis de las diversas cuestiones planteadas por la parte actora, se alega en primer término que el PGMO de 1986 no ha entrado en vigor, por lo que sostiene que tampoco resulta vigente ni aplicable ninguno de sus documentos ni los instrumentos urbanísticos que lo desarrollan y ejecutan.

En relación a tal cuestión, basada en la falta de publicación íntegra en BOP del texto completo de las Normas Urbanísticas, Anexos y Ordenanzas citadas en normas urbanísticas, ha de oponerse que, atendido el requisito necesario de publicación íntegra de las Normas Urbanísticas de cualquier clase de Planes, tal y como sientan las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1992 y 22

de septiembre de 1992, que reiteran doctrina expuesta por las de la Sala de Revisión de 11 de julio de 1991 y 22 de octubre de 1991, resulta cuando menos dudoso que los citados anexos caigan bajo la obligación (so pena de ineficacia del Plan General) de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia a tenor de lo prevenido en el artículo 70-2 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, además del texto completo de las normas urbanísticas, que apareció en los números 2 a 16, inclusive, de fechas 3 a 21 de enero de 1987, y número 52, de 6 de marzo.

Por otro lado, la primera de las sentencias citadas considera que no se infringe tal criterio si, publicado solo en parte un Plan General, existió por parte de la Administración un acto externo de comunicación a través de la notificación del Acuerdo aprobatorio del Plan, «de tal forma que realizada la preceptiva información pública el apelante compareció en el expediente —se trataba de la impugnación de un Acuerdo declarando la urgente ocupación de unos terrenos expropiados por un Ayuntamiento, por falta de publicación en el BOP del Plan General en el que encuentra su fundamento el Plan Especial legitimador de la expropiación— y formuló las alegaciones que estimó pertinentes en defensa de su derecho, produciéndose así el conocimiento de las normas urbanísticas por otro medio que suple en ventajas a la publicación...».

SEXTO. – Se sostiene que el Plan Especial incurre en su contenido, formación, tramitación y aprobación, de vicios de tal entidad que implican consecuencias de nulidad, en unos casos, y de anulabilidad en otros.

Se aduce a este respecto que, tras una extensa exposición genérica acerca de la naturaleza, contenido y limitaciones de los Planes Especiales de Reforma Interior, que en el caso de autos se trata de un PERI referido a operaciones previstas en el PGM de 1986 que no se ajusta a lo previsto en el instrumento que pretende desarrollar en cuanto al ámbito determinado en el Plan General y en cuanto a los espacios calificados de Sistemas Generales y al volumen de edificación que incrementa, así como que el órgano competente para su aprobación definitiva no es el Ayuntamiento de Zaragoza.

A este respecto conviene recordar que el artículo 118-3-c) del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 (declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, norma con rango de ley vigente en el momento en que se verifica la actuación administrativa objeto de este recurso, y que, de otra parte, no se ve alterada, de suyo, en lo que ahora nos interesa, por la resolución del Alto Tribunal) en relación a la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Especiales distinguía dos supuestos que, como señalaba la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1993 —si bien con referencia al Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana— «es consecuencia lógica del carácter de accesoriedad y dependencia de los Planes Especiales, respecto de los Planes Generales que desarrollan, que es propia de la funcionalidad de aquéllos y que supone que no puede sustituir a éste como instrumento de ordenación integral del ámbito territorial de que se trate según dispone el artículo 17-1, último inciso, de la repetida Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)», afirmándose en las sentencias de 22 de abril y de

23 de abril de 1992 que «el elemento determinante de la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Especiales no es solo el de su iniciativa sino también y sobre todo el de su relación con otro planeamiento territorial o general...; la atribución de la competencia a un órgano superior ... responde a la finalidad de fortalecer las garantías del control y la intensidad de la necesidad de tales garantías varía según que exista o no un planeamiento territorial o general anterior en el que ya se haya reflexionado y decidido sobre el objeto al que se refiere el Plan Especial. En definitiva es la ausencia de un planeamiento más amplio y previo la que hace peligrosa la solución del Plan Especial y por tanto la que determina la procedencia de controles de superior jerarquía».

De otro lado, en el supuesto que nos ocupa, no puede sostenerse, por medio de la documentación obrante en autos, que se haya producido una alteración de la clasificación del suelo y que resulte antijurídico el alegado incremento del volumen edificable.

SÉPTIMO. – Se hace referencia a la necesidad de motivación del planeamiento y se denuncia la falta de tal requisito, tanto por lo que se refiere al PGM como igualmente en el PERI. Por lo que al primero se refiere, debe recordarse la doctrina jurisprudencial que declara que la impugnación indirecta de disposiciones generales por la vía del artículo 39-2 de la Ley de la Jurisdicción «impide pronunciarse sobre la legalidad formal y en bloque de dichas normas que conlleva la necesidad de una declaración vedada por la vía del recurso indirecto» (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1988, que sigue las de 24 de septiembre de 1975, 17 de marzo de 1987 y 13 de mayo de 1988, entre otras). Por lo que al segundo se alude, el examen de la Memoria del Plan y de los distintos informes emitidos, hace que en modo alguno pueda sostenerse con la virtualidad que se pretende, la alegada falta de motivación ni que se haya incurrido en arbitrariedad.

OCTAVO. – Interesa igualmente la recurrente la anulación del Plan impugnado con base a determinados defectos que imputa se han producido durante su tramitación, tales como que la exposición al público del Avance se produjo con anterioridad a la entrada en vigor del PGM de 1986, que la designación del sector en el Boletín Oficial y en el anuncio de prensa, debía hacerse con referencia al callejero municipal o a topónimos constantes en la documentación oficial que es posible obtener en las oficinas municipales; que en las exposiciones públicas se omitió determinada documentación; que es de apreciar la falta de la diligencias del Sr. Secretario haciendo constar la aprobación; que las dependencias municipales donde se verificó la exposición pública permanecían cerradas en un día hábil cual son los sábados; que al ser diferente el texto aprobado definitivamente del sometido a segunda información pública, debiera haberse sometido a un nuevo trámite de información; que al afectar a diversos organismos e instancias oficiales, debiera haberse recabado informe de los diversos entes afectados.

A este respecto, debe decirse que el examen del expediente administrativo permite constatar que se siguió el procedimiento legalmente establecido para la aprobación de un Plan de la naturaleza del ahora cuestionado. Esto es, la aprobación inicial vino precedida del correspondiente avance sometido a información pública —incitándose tal mediante anuncios publicados en el Boletín Oficial de la

Provincia y en prensa diaria de esta Ciudad—;la introducción de determinadas modificaciones determinadas, en parte, por el acogimiento de alegaciones formuladas por personas y entidades interesadas, dio lugar a un nuevo periodo de información pública, siendo particularmente destacable la intervención desarrollada, en lo que ahora nos interesa, por D. J. L. B. G., quien ha actuado en representación de la mercantil ahora actora en el seno del expediente administrativo; aprobándose finalmente por el Pleno con carácter definitivo por resolución de 30 de octubre de 1992, notificado a los diversos afectados, y por ende recurrida en reposición por la ahora actora.

De lo expuesto, se deriva la improcedencia de la pretendida anulabilidad, haciendo en última instancia llamamiento de lo dispuesto en el artículo 48-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, entonces vigente, conforme a la que los defectos de forma sólo determinan la anulabilidad del acto cuando carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados, supuestos que en modo alguno son de apreciar en el supuesto que se enjuicia. Al efecto, parece prudente aquí citar ahora la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988, en la que se rechaza la virtualidad de los defectos procedimentales que se aducían frente a la aprobación de la modificación de un Plan General de Ordenación Urbana.

NOVENO. – Se alega por el recurrente que la normativa del Plan dispensa un resultado que resulta contrario a los principios de igualdad y de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento.

Efectivamente, la legislación del suelo, como no podía ser de otro modo en el vigente marco constitucional, concreta el principio general de igualdad a través de la imposición del reparto equitativo de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento y de que cualquiera que sea el procedimiento que se siga, de entre los establecidos, para su ejecución, han de quedar garantizados tales principios. Ello no obstante, el motivo que viene articulado en tal sentido debe resultar desestimado, y ello en razón a que como ya se sostuvo en las sentencias de esta misma Sala y Sección nº 349 del año 1993 y nº 603 del año 1996, frente a una argumentación análoga a la ahora expuesta, es a la parte actora a quien le incumbe la carga de acreditar la pretendida infracción de tales principios, sin que se haya orientado actividad probatoria alguna en tal sentido, suponiendo en suma la tesis que se plantea en el recurso una extensión desorbitada de la legitimación «ad causam» apoyada en la acción pública.

DÉCIMO. – En su consecuencia, resultando desestimables los presentes recursos, y apreciar concurrencia de circunstancias para imponer las costas procesales, procede dictar el siguiente

FALLO

Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo nº 803 del año 1993, al que fue acumulado el recurso nº 1304/1993, interpuesto por C. D. U. S.A., contra las resoluciones citadas en el encabezamiento.