

TEMA: PLANEAMIENTO

PLAN GENERAL. MODIFICACIÓN AISLADA. INADMISIÓN A TRÁMITE.

Procedencia. Motivación existente con informes técnicos municipales emitidos.

Justificación de informes técnicos municipales de mantener la vigente clasificación del suelo.

Ilmo. Sr.

MAGISTRADO-JUEZ

D. José Javier Oliván del Cacho

En ZARAGOZA, a treinta y uno de Enero de dos mil doce.

En nombre de S.M. el Rey, el Ilmo. Sr. Magistrado D. José Javier Oliván del Cacho, Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de los de Zaragoza, habiendo visto el procedimiento ordinario 169/2011, siendo actora V.T.,S.A., representada por Doña N.J.P., Procuradora, con asistencia Letrada de D. A.M.C. y como demandado el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por Doña S.S.S., Procuradora, con asistencia de la Letrado Consistorial, siendo objeto del recurso el Acuerdo Plenario de 2 de octubre de 2010, en cuanto confirmó la inadmisión de la solicitud de la actora para que los terrenos de su propiedad se clasificaran en el Plan General como Suelo Urbano Consolidado.

HECHOS

PRIMERO.- Con fecha 15 de diciembre de 2010, se presentó ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo plenario precitado, de 1 de octubre de 2010.

SEGUNDO.- Previa declaración de incompetencia y remisión de los Autos a este Juzgado, se presentó con fecha 28 de junio de 2011 escrito de Demanda, en cuyo suplico interesaba que se dictara Sentencia estimatoria, “de modo que se condene a la Administración a tramitar y resolver tal solicitud; y subsidiariamente, se acoja el presente recurso por la razón de fondo planteada, de modo que, con estimación del presente, se declare que el terreno que ocupa la demandante en el Sector H-61-12, en la Hoja 11 de los Planos de Calificación y Regulación del Suelo, quede catalogado con la categoría de suelo urbano consolidado, y se excluya de la calificación de zona verde el actual aparcamiento de vehículos de la empresa, pues se privaría a la empresa de dicho servicio, sin posibilidad física de reubicarlo en otro lugar, condenándose en costas a la parte que se oponga a esta pretensión”.

TERCERO.- Con fecha 29 de julio de 2011, Doña S.S.S., Procuradora de los Tribunales y del Ayuntamiento de Zaragoza, presentó escrito de oposición a la demanda, en cuyo suplico interesó que se dictara Sentencia desestimatoria con imposición de costas.

CUARTO.- Practicada la prueba admitida por este Juzgado, y presentados los escritos de conclusiones, los Autos quedaron conclusos para Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se impugna en esta litis la confirmación de la inadmisión de la solicitud de clasificación de unos terrenos como Suelo Urbano Consolidado.

SEGUNDO.- Del expediente administrativo cabe derivar los siguientes elementos fácticos:

1.- Con fecha 8 de noviembre de 2002, la actora presentó solicitud en la que,

entre otras cosas, se decía (folios 1 a 3):

“SEGUNDO.- Como quiera que ese Ayuntamiento debe elaborar el correspondiente Texto Refundido del Plan General, en cumplimiento de lo dispuesto en el Apartado Cuarto del Acuerdo de Aprobación Definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana, de 13 de junio de 2001, y de conformidad con lo expresado en el apartado sexto del acuerdo de 23 de julio de 2001, relativo al cumplimiento parcial de prescripciones establecidas en el Acuerdo de Aprobación Definitiva, se solicita que en el próximo Texto Refundido del PGOU se recoja la petición formulada en el apartado precedente, por transcripción de lo que ya fue pedido en alegaciones presentadas ante ese Ayuntamiento, con fecha 15 de mayo de 2011.”

En concreto, la petición que se transcribía era la siguiente:

“Se solicita que al tiempo de la aprobación definitiva de los suelos aprobados de forma provisional, en la pasada sesión del Pleno del Ayuntamiento celebrada el 10 de abril de 2001, los terrenos propiedad de V.T.,S.A., sitos en Ctra. de Logroño, y delimitados en la hoja F11 de los planos de calificación y regulación del suelo, se incluyan en la categoría de suelo urbano consolidado, reiterándonos así en nuestra petición formulada en el pasado escrito de alegaciones presentado en enero del presente año.

Igualmente, se solicita que se excluya de la calificación de zona verde el actual parking de la empresa, ya que como se ha manifestado se privaría a la empresa de dicho servicio sin posibilidad física de reubicarlo en otro lugar.

Por último, se solicita la nueva delimitación del Sector H-61-12, de forma que el mismo esté comprendido únicamente por los terrenos de V.T.,S.A., con el fin de una más fácil ejecución del mismo”.

2.- Con fecha 3 de diciembre de 2009, el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación informó (folio 4):

“La empresa V.T.S.A., representada por D. A.M.C., presentó un escrito en el que se solicitaba la inclusión en el texto refundido del Plan General de 2002, la petición formulada en la alegación, que se ha interpuesto con anterioridad al proyecto de revisión de plan general de enero de 2001.

La alegación interpuesta por V.T.,S.A., a la revisión del plan general de 2001, en su segundo período de exposición pública, tramitada en el expediente 98.632/2001 (alegación 2.580), fue desestimada, previo informe técnico y jurídico, en base a los argumentos contenidos en dichos informes.

La petición de que se incorporen al texto refundido del plan general, las cuestiones que habían sido planteadas con anterioridad en la alegación, no tienen cabida en un texto refundido del plan general, al haber sido desestimadas. Por otra parte, las circunstancias urbanísticas actuales en la zona en la que se encuentran las instalaciones de la fábrica V.T.S.A., en la Carretera de Logroño no han cambiado desde que se aprobó el vigente plan general de ordenación urbana, en junio de 2001, por lo que se considera que el contenido de la alegación actualmente seguiría siendo desestimado, como lo fue en su día, por (lo) que se considera técnica que no procede aceptar la petición formulada”

A los folios 5 y siguientes figura informe técnico, de la Oficina de Revisión del Plan General, de marzo de 2001.

3.- Con fecha 9 de diciembre de 2009, y a la vista del anterior informe, le fue ofrecida a la actora un trámite de audiencia (folios 13 a 15).

4.- Con fecha 28 de diciembre de 2009 fue presentado escrito de alegaciones (folios 17 a 21), en el que, entre cosas, se dijo:

“a.- El informe, técnico y jurídico contenido en expediente 98632/2001, de marzo de 2001, perdió su valor ante el cúmulo de modificaciones acontecidas hasta la aprobación de la revisión del Plan General de 26 de julio de 2002, y en acuerdo ya citado de 25 de septiembre posterior.

b.- No es cierto que las circunstancias urbanísticas en la zona en la que se encuentra V.T.,S.A., no hubieran cambiado desde que se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, de junio de 2001, habida cuenta de su posterior revisión en 2002, y de todo lo anteriormente expuesto, que determinaría el estimar debidamente las prescripciones relativas a suelo urbano 1 y 13”.

5.- Con fecha 30 de marzo de 2010, se emitió nuevo informe por el Servicio

Técnico de Planeamiento y Rehabilitación respecto del escrito de alegaciones precitado (folio 22), en el que, entre otras cosas, se expresó (folio 22):

“La alegación interpuesta por V.T.,S.A. a la revisión del Plan General de 2001, en su segundo período de exposición pública, con un contenido similar a la actual alegación, (...), fue desestimada, previo informe técnico y jurídico, en base a los argumentos contenidos en dichos informes.

Las instalaciones de V.T.,S.A., están situadas en la autovía de Logroño, Km. 8, dando frente también al camino viejo de Monzalbarba por la parte posterior y a la calle lateral que va de la autovía al camino.

El Plan General de Ordenación Urbana califica los terrenos de V.T.,S.A., tanto la factoría propiamente dicha, como el espacio exterior de aparcamiento situado al otro lado (norte) del camino de Monzalbarba y la zona verde de la esquina del camino con la calle transversal, con la categoría de Suelo Urbano No Consolidado de uso productivo (zona H). Los suelos de esta categoría tienen su ordenación detallada contenida en el Plan General (en sus planos de regulación y en las tablas resumen de características ajenas a las normas), pero están pendientes de la correspondiente gestión.

El Área H-61-12 está conformada por los terrenos de V.T.,S.A., con una superficie bruta total, medida sobre la cartografía digital municipal, de 69.884 m², de los que 16.241 m² están destinados a viario, para la ampliación del camino de Monzalbarba y la calle Transversal y 2.901 m² destinados a zona verde.

Las áreas calificadas de zona H por el Plan General, correspondientes a la margen derecha de la carretera de Logroño, proceden de suelos industriales implantados mediante actuaciones aisladas que no han completado su urbanización o sus cesiones, permaneciendo con servicios provisionales y con la malla viaria incompleta.

En este caso, la industria fue instalada mediante la actuación aislada promovida por R.P.,S.A., en febrero de 1973 (expediente 8.164/73), y aprobada por Ayuntamiento Pleno en sesión de 9 de mayo de 1973. El proyecto técnico de la actuación aislada, que recogía y ampliaba una actuación aislada anterior (aprobada el 12/05/1966), ordenaba una superficie total de 73.637,50 m², de la que 2.216,15 m² estaban afectados por zona de protección de la carretera N-232, quedando una superficie a efectos del cálculo de la actuación de 71.421,35 m².

La aplicación de las normas del Plan General supuso prever la reserva para cesión de suelo con destino a zona verde pública del 10 % de la superficie de cálculo de actuación (71.421,35 m²) con lo que quedó fijada en 7.142,13 m². También, en aplicación de las normas del plan general, se fijó la reserva de suelo con destino a servicios públicos, que se cuantificaba en el 5 % de la superficie máxima que podía ocupar la edificación industrial, que era del 50 % de la superficie de la actuación, con lo que esta cesión de suelo era de 1.785,50 m² (...)

Ambas cesiones de suelo, que suman 8.927,63 m², la ordenación de la actuación aislada las sitúa en dos porciones de 2.107,02 m² y 6.820,83 m², destinadas a zona verde pública y servicios públicos indistintamente. El terreno de 2.107,02 m² se encuentra en la esquina del camino de Monzalbarba con la calle transversal, y es la porción que el Plan General ha calificado de zona verde pública del Área H-61-12. El otro terreno de 6.820,83 m² está situado en el lado norte del camino de Monzalbarba (entre el camino y la acequia de la Almozara). El Plan General de 2001 incluye este terreno en el Área H-61-12 y, ocupando una parte del mismo, prevé la creación de una vía urbana de 25 metros de anchura que sustituya el actual camino. La cesión de la superficie prevista para zona verde pública y servicios públicos no se ha efectuado, y viene siendo utilizada por V.T.,S.A., como aparcamiento.

Por todo ello, se concluye que las instalaciones industriales de V.T.,S.A., tienen la calificación de suelo urbano no consolidado, al estar pendiente de que se realicen las operaciones de gestión correspondientes”.

6.- El día 19 de abril de 2010, se ofreció nuevo trámite de audiencia (fólios 70 a 72).

7.- El día 5 de mayo de 2010, se presentó nuevo escrito de alegaciones (folios 62 a 69).

8.- Con fecha 24 de mayo de 2010, se emitió nuevo informe técnico de

planeamiento y rehabilitación de 24 de mayo de 2010 (folio 73).

9.- Con fecha 25 de junio de 2010, se adoptó acuerdo plenario (folios 79 y siguientes) del siguiente tenor:

"PRIMERO.- No admitir a trámite la solicitud formulada por D. A.M.C., en representación de V.T.,S.A., para que los terrenos propiedad de esta empresa, situada en la carretera de Logroño, incluidos en el área H-61-12, se clasifiquen como suelo urbano consolidado, de acuerdo con los argumentos expuestos en los informes emitidos por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación en fecha 30 de marzo de 2010 y por el Servicio Jurídico de Ordenación y Gestión Urbanística el 15 de junio de 2010, de los que se adjunta copia".

10.- Con fecha 1 de octubre de 2010, folio 109, se desestimó el recurso de reposición interpuesto en fecha 26 de julio de 2010 frente al anterior acuerdo (folios 95 y siguientes), lo que se impugna en esta litis.

TERCERO.- En primer lugar, en la demanda, se han aducido una serie de objeciones de tipo formal (relacionadas esencialmente con la falta de motivación del acuerdo impugnado y con la no tramitación de un expediente en sentido estricto) que son coherentes con la pretensión principal del suplico de su Demanda, esto es, que se tramite y resuelva el correspondiente procedimiento administrativo en el que se dé curso a la petición de la mercantil.

Sin embargo, este Juzgado considera que, con independencia de que formalmente se haya dictado un acuerdo de inadmisión de la solicitud, se ha dado una respuesta sobre el fondo de la petición, con base en, los informes obrantes en el expediente. De este modo, no puede decirse que nos encontremos ante una resolución inmotivada y que no ha entrado en el fondo de las cuestiones planteadas, por lo que, al entender de este órgano judicial, ambos argumentos (la falta de motivación y la ausencia de incoación de un expediente) deben decaer. Ello es así, se insiste en ello, porque la mercantil recurrente ha recibido una respuesta a su petición, en función de informes técnicos que han aportado la motivación requerida por el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; todo ello, sin perjuicio de que la peticionaria y ahora actora discrepe de tal respuesta por motivos de fondo y articule la prueba suficiente que acredite el eventual error de la Administración a la hora de dictar su resolución.

CUARTO.- En cuanto al fondo, en la demanda se discuten los argumentos opuestos por la Administración, a saber: a) previa desestimación de la solicitud; b) permanencia de las circunstancias que existían cuando se aprobó el Plan General de Ordenación Urbana de 2001; c) incumplimiento de los requisitos legales del suelo urbano consolidado; d) proceso de gestión pendiente en los suelos de autos; y e) necesidad de una operación de reparcelación.

De este modo, se insiste en que la revisión del Plan General de Ordenación Urbana el 26 de julio de 2001 supuso un gran cúmulo de modificaciones, a lo que hay que añadir las alteraciones posteriores del Plan General.

En segundo lugar, se ha hecho mención a que las instalaciones de la empresa no pueden calificarse como provisionalmente autorizadas, al haber transcurrido más de 38 años.

Otro bloque argumentativo se dirige a refutar que el suelo en cuestión esté pendiente de la correspondiente gestión urbanística, en función de estar prevista una superficie de 16.241 m² para la creación de una vía pública de 25 metros de anchura para la ampliación del viejo camino de Monzalbarba. En este punto, y con base en unos planos, se afirma que "es inimaginable que ese Ayuntamiento prevea en el futuro crear una vía urbana de 25 metros de anchura, que sustituya al viejo Camino de Monzalbarba, pues los planos son ilustrativos, a la vista de las múltiples edificaciones que existen en su recorrido, para llegar hasta Zaragoza, lo que supondría la expropiación de múltiples fincas, con derribo de construcciones que a la postre de nada servirían, porque al final del recorrido se ve impedido por la existencia de los pasos aéreos a la altura del Portazgo, de modo que nunca podrá lograrse una carretera de acceso directa a la ciudad de este camino, que, a la postre, tampoco tiene utilidad, pues ya se dispone de la Autovía de Logroño, por delante, y

otra autovía por detrás”.

Por otro lado, se discute que sean necesarias operaciones de reparcelación, con base en la siguiente explicación:

“(…) se impone un repaso de algunos de los planos que sobre CLASIFICACION DEL SUELO constan en el expediente administrativo aportado por la Administración y de entre ellos nos referiremos al folio 8, plano en el que aparece la parcela de V.T. en la parte superior como suelo urbano no consolidado, pero al otro lado de la autovía encontramos múltiples parcelas calificadas como suelo urbano consolidado, sin edificaciones, sin urbanizar.

En los terrenos de V. no hay nada por urbanizar; no hay nada incompleto, ni es posible acometer operaciones de reparcelación, porque ya está todo definitivo en cuanto a la ubicación de las naves y sus calles, que son indivisibles. No hay ninguna operación pendiente de gestión sobre este suelo”.

Finalmente, se defiende la eliminación de la consideración del actual aparcamiento como zona verde de cesión obligatoria.

Pues bien, valorando estos alegatos por parte de este Juzgado, lo primero y muy fundamental que debe indicarse es que se echa en falta una prueba pericial técnica que avalase los criterios mantenidos en la Demanda y en el escrito de conclusiones que son contrarios a lo dictaminado por órganos técnicos municipales durante la sustanciación del expediente. Es decir, en ningún momento, se ha solicitado la designación de un perito judicial (y ni siquiera se ha aportado una pericial de parte que hubiera podido ser convenientemente ratificada en presencia judicial y de las partes) que hubiera podido mostrar que las circunstancias existentes cuando se aprobó la inicial clasificación del suelo de Autos han cambiado, justificando una clasificación diferente y, en concreto, la de suelo urbano consolidado.

Antes al contrario, la prueba de interrogatorio interesada del Ayuntamiento (al ser evacuada por los Sres. Arquitectos del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación) se ha convertido en una nueva evidencia de la falta de cumplimiento de la carga probatoria que correspondía en este punto a la actora (art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Así, por ejemplo, al responder a la cuestión novena, la Administración (a través de los Arquitectos del Servicio citado) refiere:

“En el caso del Área H-61-12 integrada únicamente por terrenos de V.T.S.A., cuya implantación fue hecha mediante la actuación aislada que se ha detallado más arriba, las condiciones de ordenación fijadas en el plan general actual se encuentran recogidas en el anejo IV de las normas urbanísticas donde se dispone que de una superficie total del área de 69.884 m², 2.901 m² se destinan a zona verde pública y 16.241 m² a servicios y viario, quedando el resto como superficie neta de parcela. Las cesiones totales de suelo suponen el 27,39 % de la superficie del área.

La ordenación prevista en el Plan General actual para el Área H-61-12 es la misma que ya tenía en la actuación aislada aprobada en 1973 por lo que se refiere a zona verde y servicios, mientras que sobre el viario se ha previsto su ampliación el camino de Monzalbarba pasa de la anchura de lo metros de la actuación aislada a los actuales 20 metros del Plan General, y la calle transversal entre la carretera de Logroño y el camino de Monzalbarba pasa de los 12 metros iniciales a los 16 actuales dentro de esta área H-61-12.

Las determinaciones de la actuación aislada aprobada, como son la cesión de los suelos de zona verde y servicios públicos, no se han materializado por lo que sigue estando pendiente de realizar la fase de gestión urbanística.

A propósito de esto, en la tramitación de la actuación aislada, la instancia de solicitud de su aprobación, presentada por D. M.P.G. como Presidente y Consejero Delegado de R.P.C.,S.A., el 17 de febrero de 1972 (hoja 43 del expediente) proponía que la forma, para conservar y usar los terrenos de zona verde y de servicios públicos hasta que pasaran a propiedad municipal, fuese sin cultivo alguno, esto es literalmente terreno yermo e improductivo. Con esto se pone de manifiesto el conocimiento por parte de la empresa de la obligación pendiente de cesión de esos suelos”.

Es decir, la previsión de una operación de gestión y de la correspondiente cesión ha estado contemplada de modo invariable en el planeamiento y, además, tal

previsión fue asumida en la propia petición de autorización de la actuación aislada. Ha de insistirse que, en opinión de este Juzgado, ha faltado una prueba técnica que permitiera constatar que tal obligación de cesión ha devenido arbitraria o antijurídica:

También, tiene interés lo contestado por el Servicio de Planeamiento y Rehabilitación en punto a si el terreno de autos cumple, o no, con los requisitos justificativos del Suelo Urbano Consolidado. En efecto, en la contestación de la respuesta octava, tras referirse al art. 13 de la Ley Urbanística de Aragón, se dice:

"(...) los suelos, como el de V.T.,S.A., que nunca completó la transformación urbanística puesto que, como se ha detallado más arriba, no ha dado cumplimiento a las obligaciones que le correspondían, nunca ha sido suelo urbano consolidado, ni puede pasar a ser considerado como tal.

Así pues, el artículo 13 se refiere a actuaciones que se pueden diseñar dentro del tejido urbano de la ciudad para mejorar sus condiciones, pudiendo aumentar el aprovechamiento y las cesiones. Sin embargo, el suelo de V.T. está en una posición anterior puesto que nunca ha llegado a alcanzar la situación de suelo consolidado.

En esta misma situación se encuentran muchas áreas industriales situadas a lo largo de la carretera de Logroño, y también de otras carreteras como la de Castellón, Madrid, Valencia y Huesca.

Los suelos situados enfrente de V.T.,S.A., al otro lado de la autovía de Logroño, no están clasificados como suelo Urbano, sino como suelo urbanizable de protección del regadío".

Nuevamente, se aporta un criterio técnico (que no ha sido contradicho por prueba eficaz) referente a la justificación del terreno de Autos como Suelo Urbano No Consolidado, en función de las obligaciones urbanísticas pendientes de cumplimiento, lo que resulta coherente con la clasificación existente en áreas industriales próximas a otras carreteras.

Por su parte, en la contestación a la pregunta 13, los Sres. Arquitectos del Servicio de Planeamiento aportan nuevamente unas manifestaciones (con un contenido técnico indudable) en las que justifican la permanencia de los deberes de cesión en orden a la ampliación del "Camino de Monzalbarba" y de la creación de una zona verde, sin que se haya aportado una pericial que hubiera podido mostrar la irracionalidad o el carácter antijurídico de tales deberes en el momento presente.

Por lo demás, el planteamiento que asume este Juzgado (en cuanto a la carga de la prueba dirigida a justificar la concurrencia de lo previsto en el art. 13 de la Ley Urbanística de Aragón y normativa concordante) es el que, según se considera, está presente en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Baste aquí la referencia a la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2011, EDJ 2011/140338, en la que puede leerse:

"En definitiva, lo realmente importante para que pudiera prosperar la pretensión de los recurrentes de que se clasificara la parcela de su propiedad como suelo urbano, pasaba por acreditar el cumplimiento en su parcela de los requisitos previstos en el artículo 11 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, y ello estuvo lejos de ser acreditado como declaró la Sala de instancia tras la valoración de todo el material probatorio (...)"

Por tanto, y en función de lo hasta ahora expuesto, procede desestimar el presente recurso contencioso-administrativo y ratificar el acuerdo objeto de impugnación.

QUINTO.- No se hace especial pronunciamiento en materia de costas, ex art. 139 de la Ley Jurisdiccional.

FALLO

Se desestima el Recurso 169/2011 interpuesto por V.T.,S.A., contra el Acuerdo Plenario de 25 de Junio de 2010, que se ratifica al ser conforme a Derecho; sin costas.

Así por esta Sentencia lo pronuncio, mando y firmo.